This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

·FROM·THE·LIBRARY·OF·
·PAUL N·MILIUKOV·

SIGILLVM·VNIVERSITATIS·CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII

EX LIBRIS

PRÉCIS

DES

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE ROME

DEPUIS LES ORIGINES JUSQU'A LA MORT DE THÉODOSE

PAR

ÉMILE MORLOT

DOCTEUR EN DROIT

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

PARIS

A. DUPRET, ÉDITEUR

RUE DE MÉDICIS, 3

1886

UNIV. OF
CALIFORNIA

PRÉCIS

DES

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE ROME

A LA MÊME LIBRAIRIE

Précis des Institutions civiles de Rome, depuis le origines jusqu'à la mort de Théodose, par Emile Morlo 1 volume in-18 (en préparation).

Saint-Amand. — Imp. et stéréot. de Destenay.

PRÉCIS

DES

INSTITUTIONS POLITIQUES DE ROME

DEPUIS LES ORIGINES JUSQU'A LA MORT DE THÉODOSE

PAR

ÉMILE MORLOT

DOCTEUR EN DROIT

AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT

PARIS

DUPRET, ÉDITEUR

3, RUE DE MÉDICIS, 3

1886

JC83
M6

UNIV. OF
CALIFORNIA

MILIUKOV LIBRARY

95c

AVERTISSEMENT

Ce livre n'offre aucune prétention à l'érudition. Son format et plus encore l'esprit de vulgarisation qui l'inspire s'opposent à ce que l'auteur donne place dans ce volume aux discussions approfondies et aux savantes argumentations, dont les institutions romaines ont été l'objet. Il a simplement exposé sous une forme succinte, l'état actuel de la science sur ces questions, en indiquant les controverses les plus importantes avec les principaux arguments à l'appui des diverses opinions. Il a voulu permettre aux personnes qui n'ont pas le loisir d'approfondir les antiquités romaines, de faire une connaissance rapide avec la constitution de l'ancienne Rome et leur épargner l'obligation de lire des ouvrages considérables dont l'importance pourrait les arrêter. Les lecteurs, auxquels ce petit livre inspirerait le goût de ces études et le désir d'étendre leurs connaissances pourront lire avec fruit les manuels plus étendus de Willems, Mispoulet ou de Robiou et Delaunay, et consulter les nom-

878535

breux travaux écrits en français ou en allemand sur toutes ces questions, parmi lesquels nous citerons, le manuel des antiquités romaines *de Marquardt et Mommsen* (*en all.*), *les* antiquités romaines *de Lange, dont une importante partie vient d'être traduite en français par MM. Berthelot et Didier sous le titre* d'histoire intérieure de Rome, *les* tribus romaines (*en all.*) *et les* questions d'histoire romaine (*en all.*) *de Mommsen, les* recherches sur l'histoire romaine (*en all.*) *de Rubino, l'*histoire de la Constitution politique de Rome, (*en all.*) *de Gœttling*, l'histoire des chevaliers romains, *par Belot, la* Cité Antique *de Fustel de Coulanges, les* pontifes de l'ancienne Rome *de Bouché-Leclercq, le* Sénat de la République Romaine *de Willems, le* Dictionnaire des antiquités grecques et romaines *publié sous la direction de MM. Daremberg et Saglio, le* cours de Droit Romain *de Maynz*, l'histoire romaine *de Mommsen dont il existe deux traductions en français, l'une de M. Alexandre, l'autre de M. de Guerle*, l'histoire romaine *de Duruy et surtout* l'histoire romaine *de Niebuhr, dont la traduction en français a été faite par de Golbéry.*

E. M.

Paris 1886.

LES INSTITUTIONS POLITIQUES

DE ROME

PREMIÈRE PARTIE

La Constitution primitive.

—

CHAPITRE PREMIER

LES PREMIERS ÉLÉMENTS DE LA CITÉ

I. Les tribus primitives. — Il est généralement admis aujourd'hui que la nation romaine a ses origines dans la réunion de trois peuplades, qui s'établirent à une époque inconnue, sur les bords du Tibre. Ces trois tribus étaient celles des *Titienses*, des *Ramnenses* et des *Luceres*. Les premiers étaient des sabins, les seconds des latins ; quant aux troisièmes, qui vinrent s'établir sur les collines un peu après les deux autres, on a voulu leur donner une origine étrusque, pour la raison qu'ils ne seraient venus s'adjoindre aux Romains qu'à l'épo-

que de Tarquin l'Ancien, roi de nationalité étrusque. Il est vrai qu'une augmentation notable de la population eut lieu sous son règne, mais elle n'est pas due à l'incorporation des *Luceres* qui faisaient partie de la cité, bien avant Tarquin et sans doute dès le commencement. Nous trouvons, en effet, à toute époque, une division tripartite qui ne peut s'expliquer que par la triple origine des éléments de la cité. Quant aux *Luceres*, rien n'empêche de croire, avec Mommsen, qu'ils étaient sabins comme les *Titienses*.

La première organisation politique de la cité romaine paraît avoir été la suivante : la population est répartie, d'après son origine, entre les trois tribus dont chacune occupe une portion géographiquement déterminée du territoire ; les *Ramnenses* sont sur le Palatin, les *Titienses* sur le Quirinal et les *Luceres* sur le Cœlius. Chaque tribu est divisée en dix curies. La curie doit avoir le même caractère que la tribu ; elle doit en être la subdivision géographique, comme elle en est la subdivision politique. Nous verrons plus loin que chaque curie forme l'unité pour le recrutement de l'armée.

Nous ne savons pas quelle était l'importance de la tribu dans cette division, mais elle devait être considérable ; peut-être même chacune garda-t-elle au début son autonomie, mais la fusion ne tarda pas à se faire sous l'empire des dangers extérieurs. Dans tous les cas, la division en tribus de race subsiste au moins jusqu'à l'époque où Tarquin l'Ancien remania et augmenta les tribus, dont les nouveaux membres portèrent les noms de *Ramnenses*, *Titienses* et *Luceres posteriores*.

II. Les Gentes. — La curie était-elle subdivisée? Denys d'Halicarnasse l'affirme[1] et dit que chaque curie

[1] Denys, *Antiquités romaines*, II, 7.

était partagée en dix décuries, soit trois cents décuries pour la cité. Si bien renseigné que soit ordinairement Denys sur les antiquités romaines, son autorité nous semble insuffisante pour créer tout d'une pièce une division que rien ne fait soupçonner ni dans les autres textes, ni dans les monuments, ni dans la langue. On a voulu expliquer ce silence en identifiant la décurie avec la *gens*[1]. Cette assimilation n'est pas justifiée, car la *gens*, quelle que soit sa nature, est un groupe naturel et non un groupe politique comme la curie et comme devrait être la décurie de Denys[1]. Il est, de plus, peu vraisemblable qu'il y ait eu au début exactement trois cents *gentes*, et alors même qu'il en serait ainsi, cela ne prouverait rien puisque le nombre des *gentes* n'est pas fixe et que nous voyons Tullus Hostilius en créer de nouvelles[2].

La nature de la *gens* est certainement l'une des questions qui partagent le plus les historiens et les jurisconsultes. Nombre d'auteurs anciens en parlent mais sans jamais nous expliquer sa nature. Le passage de Gaïus qui pourrait nous éclairer sur ce point, n'a pu malheureusement être restitué et nous n'avons pour nous renseigner que le texte de la loi des XII Tables déférant aux *gentiles* la curatelle des fous et des prodigues et les définitions données par différents auteurs[3]. Elles ne sont pas assez précises pour nous faire connaître exactement ce qu'est la *gens;* aussi les systèmes, pour

[1] Niebuhr, *Hist. Rom.*, I, 321. — Ortolan, *Les Gentils chez les Romains*, dans la *Revue de législation*, 1840, t. XI, p. 257. — Giraud, *De la Gentilité romaine* dans la même *Revue*, 1846, III, 385.

[2] En ce sens, Gœttling, Becker, Lange, Fustel de Coulange, Clason, Villems, Mispoulet.

[3] Tite-Live, I, 30. — Denys, 3, 29.

l'expliquer, sont-il fort nombreux. Toutefois, ceux qui ont pour objet d'identifier la *gens* avec la décurie sont presque universellement abandonnés. Ils conduisaient, en effet, à l'une ou l'autre de ces solutions, aussi mauvaises l'une que l'autre : ou bien la *gens* est une agglomération naturelle, et chaque tribu comprenait précisément à l'origine cent familles naturelles, ce que personne n'a jamais osé avancer, ou bien la *gens* est une division artificielle, une simple création du législateur, ce qui paraît difficile à soutenir en face des textes portant que les *gentiles* ont le même nom et que tous descendent d'un auteur commun[1]. On reconnaît aujourd'hui que les membres d'une même *gens* sont unis entre eux par un lien naturel et l'on ne discute plus que sur la constitution de cette famille et les rapports des *gentiles* entre eux[2]. La réunion des *gentes*, appartenant à chacune des tribus, formaient le peuple romain.

L'agrégation à une *gens* équivaut à la possession du droit de cité, qui ne saurait appartenir à un individu étranger à toutes les *gentes*. L'admission d'une famille au nombre des *gentes romanæ*, équivaut pour tous ses membres à la concession du droit de cité. Quant aux autres habitants qui, postérieurement, sont venus se fixer à Rome ils ne sont pas citoyens et ils resteront dans cette situation jusqu'au jour où Servius Tullius, en leur donnant une organisation politique, les fera entrer dans l'Etat. C'est seulement à cette époque que la distinction entre les deux ordres s'établira nettement et légalement. Les premiers citoyens seront les patri-

[1] Cicéron, *Top.* 6, § 29. — Festus, V° *Gentilis*. — Varron, *De lingua latina*, VIII, 2. — Paulus Diaconus, 94.

[2] Voyez sur ces questions, notre *Précis des institutions civiles de Rome*.

ciens[1], les citoyens de l'époque de Servius seront les plébéiens.

III. Clients et plébéiens. — En dehors des citoyens, c'est-à-dire des membres des *gentes* patriciennes, on trouve dans la Rome primitive deux catégories d'habitants, les clients et les plébéiens. Quelques auteurs pensent que les clients et les plébéiens sont les mêmes individus désignés sous un nom différent, suivant la relation sous laquelle on les envisage. D'après ces historiens, les clients sont les plébéiens considérés dans leurs rapports vis-à-vis des patrons, de même que les plébéiens ne sont que les clients dans la vie publique. D'autres[2] font une hypothèse analogue en supposant que les plébéiens sont simplement les clients des anciennes familles patriciennes, lorsque le lien de la clientèle commence à se relâcher. La plèbe aurait ainsi son origine dans la clientèle. Ces opinions semblent difficiles à défendre, tellement la plèbe paraît être distincte de la clientèle, tant par son origine que par sa nature.

L'opposition entre la plèbe et la clientèle se rencontre à chaque instant dans les auteurs classiques. Dans l'histoire des luttes plébéiennes, on oppose toujours la plèbe aux patriciens et à leurs clients qui, dans le vieux langage romain, forment le peuple, *populus*. On rencontre très souvent l'expression *populus* employée de

[1] D'après Willems, le mot « *patricius* » est un adjectif dérivé du mot « *pater.* » *Pater*, dans son sens juridique, veut dire chef de famille. Les *patricii* sont donc les descendants des chefs des familles romaines, c'est-à-dire des *gentes*. Ces chefs de famille composaient le sénat et cela explique pourquoi l'on désigna les sénateurs par le titre de *Patres* qui leur resta, par tradition, même lorsque la qualité de chef de famille ne fut plus exigée pour y entrer.

[2] Ortolan.

concert avec le mot *plebs* uni à lui par la conjonction *que*, pour désigner l'ensemble du peuple[1]. Les historiens anciens ne confondent jamais ces deux classes entre elles et, sans contredit, ils étaient mieux placés que nous pour faire la distinction. Sans elle, d'ailleurs, la lutte des patriciens contre les plébéiens deviendrait inexplicable. Il est inadmissible que les patrons aient fait subir à leur clients les traitements barbares infligés par les créanciers patriciens à leurs débiteurs plébéiens. Les devoirs des patrons passaient avant tout et celui qui eût enfermé son client dans l'*ergastulum* des débiteurs, pour l'y maltraiter, eût manqué à une obligation sacrée et fût devenu *sacer*. Ce serait mal connaître le sentiment religieux des vieux romains, que les croire capables de transgresser les lois de la religion du foyer. Il ne peut y avoir aucun doute sur la non identité des clients et des plébéiens ; aussi n'avons-nous à rechercher que ce qui pouvait distinguer ces deux classes.

Origine de la clientèle. — Sur l'origine de la clientèle, les avis sont d'autant plus partagés, que les auteurs anciens expliquent plus facilement cette institution par un acte de la puissance royale[2]. Une telle explication n'a point suffi aux historiens modernes, dont les opinions peuvent se ramener à deux groupes.

Selon les uns[3], les clients sont les indigènes habitant, avant la conquête, l'emplacement où fut Rome et réduits par les conquérants en une sorte de servitude,

[1] Voyez M. Fustel de Coulange, *La Cité antique*, liv. IV, ch. II, les exemples cités en note.

[2] Cicéron, *De Rep.* II, 9. — Plutarque, *Rom.* 13. — Denys, II, 9. — Festus, V° *Patrocinia*.

[3] Niebuhr, Gœttling, Becker, et G. Humbert, V° *Cliens*, dans le *Dictionnaire des Antiquités grecques et romaines*, publié par MM. Daremberg et Saglio.

qui n'est pas l'esclavage, et qui crée cependant des obligations envers le maître ; ce sont les habitants auxquels on a enlevé leurs biens et qui « dénués de propriété foncière, dit Maynz[1], n'existent dans la cité que par la protection d'un membre du *populus*, sous le patronat duquel ils s'étaient mis. Telle était nécessairement la conditions des vaincus dépouillés par la conquête et des étrangers attirés à Rome par l'asile. »

Selon d'autres, au contraire, la clientèle dérive simplement de l'affranchissement. « Les clients, dit Mommsen[2], sont tous ceux qui n'ayant pas le droit de cité ne jouissent à Rome que d'une liberté tempérée par le protectorat d'un citoyen père de famille. Les clients sont, ou des transfuges venus de l'étranger et reçus par les Romains qui leur prêtent assistance, ou d'anciens serviteurs, en faveur desquels le maître abdique ses droits en leur concédant la liberté matérielle[3]. » L'individu dans cette situation n'était ni un esclave, puisqu'il jouissait de la liberté qui manquait à l'esclave, ni un hôte, puisqu'il était soumis à des obligations dont était exempt l'*hospes*.

Ces deux systèmes ne sont pas aussi inconciliables qu'ils le paraissent tout d'abord. Il est invraisemblable, disent les partisans de la seconde opinion, que l'origine de la clientèle se trouve dans le lien unissant les vainqueurs aux vaincus. En admettant même qu'il existât des habitants sur les collines, où fut Rome, avant l'arrivée des *Ramnenses*, il serait difficile de croire que les vainqueurs se fussent liés aux vaincus par un lien créant des obligations réciproques, comme la clientèle ; ces obligations imposaient un respect immense ; elles étaient

[1] *Cours de Droit Romain*, t. I.
[2] Mommsen, Willems, Fustel de Coulange.
[3] *Histoire Romaine*, liv. I, ch. IV, (Trad. de Guerle, t. I, p. 76).

sanctionnées par la religion déclarant sacrilège celui qui y manquait, et mettant sur le même pied l'outrage du père au fils et l'injustice du patron envers le client. Jamais il n'eût été dans l'esprit de l'époque, de faire la part si belle aux vaincus ; il était beaucoup plus simple de les réduire en esclavage. Ces esclaves furent plus tard affranchis et devinrent des clients.

Ce raisonnement serait irréfutable, si l'on pouvait démontrer deux choses : d'abord que la réduction en esclavage est toujours le sort réservé aux vaincus à cette époque, en second lieu que la clientèle est une institution essentiellement romaine. Ce dernier point ne peut se soutenir. Sans rechercher jusqu'à quel point l'Italie est redevable de cette institution à la Grèce, il est bien certain que la clientèle est une institution italienne qui existait, en dehors de Rome, avant que la ville fût fondée, et qu'on pratiquait depuis longtemps chez les peuples Sabins, Etrusques, Samnites et Campaniens[1]. Quant au sort qui attendait les vaincus, il ne paraît pas que ce fût toujours l'esclavage et ce que Tite-Live raconte viendrait au besoin le démontrer. Les peuples battus par Rome, au commencement de son existence, sont généralement transportés dans la ville pour y augmenter la population et on semble les laisser dans une liberté entière. Cette modération s'explique autant par le besoin des fondateurs de Rome de former un noyau de population que par le souvenir des relations qu'ils avaient eues avec ces peuples voisins. C'était, en effet, des populations de même nationalité, avec plusieurs desquelles on avait été lié par des traités ; la plupart des Romains avaient contracté l'*hos-*

[1] Tite-Live, II, 16 ; V, 1 ; XXXIII, 2, 7. — Denys, II, 46 ; V, 40 X, 14.

pitium avec des membres de ces nations et, à une époque où les sentiments religieux étaient si profonds, le lien de l'*hospitium* ne pouvait se rompre au point de réduire l'ancien hôte à la situation d'esclave. Ces raisons sont d'autant plus fortes que l'on remonte plus haut dans l'histoire de la cité primitive. Il est donc probable que les trois peuplades, d'où est sortie la nation romaine, connaissaient la clientèle, comme tous les Italiens, avant de venir s'établir sur les bords du Tibre. Les *gentes* amenèrent avec elles tous leurs clients; quant aux habitants du pays conquis, si toutefois il y en avait, ils avaient avec leurs vainqueurs les relations qui existaient entre tous ces peuples très voisins? aussi il est bien possible que ceux qui dépouillèrent les vaincus de leurs biens, de leur foyer, de leurs dieux, aient consenti à les traiter comme la foule de leurs clients et qu'ils se soient liés par les devoirs de la clientèle à des gens dont peut-être ils avaient été les hôtes. En résumé, nous voulons retenir deux choses: d'abord que la clientèle est antérieure à la fondation de Rome, en second lieu que les *gentes* originaires ont immigré avec leurs clients, dont le nombre a pu être augmenté des indigènes du pays qu'elles venaient occuper.

Est-ce à dire que la clientèle ainsi formée ne se développa et ne se maintint que par la procréation de ceux qui en faisaient partie? Non, elle dut nécessairement s'augmenter de deux espèces d'individus. La première était celle des immigrants étrangers qui, arrivant isolés dans la cité nouvelle, préféraient changer leur indépendance précaire contre la situation plus sûre d'un client. Dans cet état il se liait envers une *gens* par un contrat de clientèle, contrat dont nous ne connaissons pas les formes, mais dont l'existence est certaine. Il devenait presque membre de la famille et acquérait le

droit de prier à son foyer et de prendre part à sa religion domestique.

La seconde cause de la clientèle dans les premiers siècles de Rome est l'affranchissement des esclaves. Les esclaves n'étaient pas très nombreux, mais chaque famille en avait un certain nombre qui, avec les champs et le bétail, formait la *familia* de la *gens*. Lorsque le maître renonçait à son droit de propriété sur son esclave, celui-ci avait tout intérêt à rester dans la clientèle de son patron, si toutefois ce n'était pas la conséquence forcée ou la condition même de son affranchissement. On objecte à cela que le sort des affranchis était beaucoup plus rigoureux que celui des clients. C'est incontestable, si l'on se place sous la République ; mais, à l'époque ou nous sommes, le *jus libertinatis* [1] n'existe pas. Les formes légales de l'affranchissement ne sont pas encore créées, puisqu'elles n'apparaissent que sous Servius Tullius ; l'affranchissement n'est donc alors autre chose que la liberté de fait laissée à l'esclave et son sort est celui que veut lui faire son patron. J'estime qu'à ce moment il n'y a aucune différence entre le client et l'affranchi et que tous deux sont dans la même situation. Il est possible que cette origine de la clientèle disparût avec l'institution de l'affranchissement légal, mais il n'en faut pas moins la compter au nombre des causes du développement de la clientèle pendant les deux premiers siècles. D'ailleurs le motif pour lequel on voudrait faire disparaître cette cause n'est pas parfaitement exact. On prétend que les affranchis d'une famille doivent être distingués de ses clients parce que leur situation est autre. Nous avons réfuté ce point pour la période qui

[1] Par cette expression, on désigne l'ensemble des droits qui appartiennent au patron sur l'affranchi, après l'établissement des formes légales d'affranchissement; *manumissio*.

s'étend jusqu'à Servius, mais, même après cette date, le *manumissor* a encore intérêt à placer ses affranchis au nombre de ses clients, car les *jura patronatus* ne durent que deux générations y compris celle de l'affranchi et la postérité du fils de l'affranchi se trouve libre à l'égard du patron ; tandis que, au contraire, si l'affranchi a été mis dans la clientèle, ses descendants restent les clients du patron. Il est donc probable que l'affranchissement est resté une cause de développement de la clientèle, même après l'institution des formes légales de la *manumissio*, avec cette différence que, pendant deux générations, ces clients étaient soumis à des obligations particulières [1].

En résumé la clientèle est une institution italique antérieure à la fondation de Rome, où elle fut apportée par les tribus qui vinrent s'y établir. Elle s'y développa naturellement tant par les affranchissements d'esclaves que par les contrats de clientèle en vertu desquels les immigrants se liaient à une *gens* qui leur assurait sa protection dans la cité et leur accordait une place au foyer, autel de la religion domestique. Telle fut la clientèle sous la constitution patricienne des premiers temps de Rome. Elle subsista sans aucune altération jusqu'à Servius Tullius ; à cette époque, par suite de l'entrée des plébéiens dans la cité, elle commença à se transformer en une institution ayant pour objet de mettre les petites gens sous la protection des personnages importants, mais elle n'eut plus le même caractère politique, puisqu'on put faire partie de la cité sans entrer dans une clientèle. La plèbe, qui toujours distincte de la clientèle, lui était inférieure sous les premiers rois,

[1] Sur les devoirs des clients et des affranchis, voyez notre *Précis des Institutions civiles de Rome.*

passa devant elle après Servius, en attendant qu'elle obtienne l'égalité civile et l'égalité politique en s'élevant elle-même au niveau du patriciat.

Origine de la plèbe. — Sur les origines de la plèbe, les opinions présentent la plus grande diversité ; la majorité des historiens semble néanmoins se rallier au système de Niebuhr. Selon lui, les plébéiens furent les citoyens des cités latines voisines de Rome, soumises par elle et dont les habitants furent transportés sur son territoire. On leur laissa la liberté et le *jus commercii* [1], mais on ne les admit point au droit de cité. Tel fut le sort des habitants d'Antemnia, de Crustuminum et des Cæciniens battus par Romulus et transportés à Rome, des Albains forcés de s'établir sur le Mont Cœlius sous Tullus Hostilius [2]. Toute cette population établie autour de Rome devint la plèbe rurale, d'où sont sortis ces rudes et infatigables soldats qui assurèrent la suprématie de la Ville sur l'ancien monde.

La plèbe, au moins dans les premiers temps, ne faisait pas partie du peuple romain. Les vieilles formules font toujours la distinction de la plèbe et du peuple qui ne comprend que les patriciens et leurs clients. Si les écrivains de la fin de la République ne tiennent pas compte de la différence, c'est qu'à leur époque cette distinction n'existait plus ; ils l'oublient parce que la *plebs* [3] était entrée depuis longtemps dans le *populus* ; mais jusqu'à Servius la plèbe reste absolument étrangère à la cité. Non seulement elle est en dehors de son organisa-

[1] C'est-à-dire la faculté de faire avec les citoyens, des contrats, des acquisitions, des aliénations, selon le droit civil romain. Voy. *Précis des institutions civiles de Rome.*

[2] Tite-Live, I, 11, 30. — Denys, II, 35, 36, 50, 62, 76, III, 29, 37. — Valere Maxime, III, 4, 11.

[3] Citons sur les origines de la plèbe les opinions de Willems

tion politique et religieuse, mais elle est aussi en dehors de ses murs ; les plébéiens ne sont pas établis dans l'enceinte sacrée de Romulus, dans le *pomœrium* sur le Palatin, ils sont relégués sur le Mont Cœlius et dans l'espace qui s'étend entre le Capitole et l'Aventin.

Le nombre des plébéiens alla rapidement en s'augmentant à mesure des conquêtes nouvelles. Déjà considérable sous Tullus Hostilius, il s'accrut dans des proportions importantes, sous Ancus, par la conquête des quatre villes latines : Politorium, Ficanes, Tellenes et Medullia [1], dont les habitants furent transportés à Rome sur l'Aventin. C'est sous le règne d'Ancus que Niebuhr place l'origine de la plèbe ; il appuie son opinion sur la restitution faite par Scaliger d'un vers de Catulle évidemment incorrect sur le manuscrit, quoique la leçon du grammairien français soit ordinairement repoussée [2]. Il est certain que la population de Rome s'accrut beaucoup sous Ancus, mais il faudrait d'autres arguments que ceux tirés d'un texte incorrect pour démontrer que la population plébéienne n'apparaît qu'à cette époque,

et de Fustel de Coulange. D'après le premier, les plébéiens sont des clients affranchis du lien de la clientèle, par l'extinction de la famille du patron. D'après Fustel de Coulange, les familles plébéiennes sont celles « où l'esprit n'eut pas la puissance de créer des dieux, d'instituer un culte, d'inventer l'hymne et le rythme de la prière, » en un mot celles qui sont restées étrangères à l'organisation religieuse de la famille.

[1] Tite-Live, I, 33.

[2] Catulle, hymne 34. On lit généralement.

Sis quocumque placet tibi.
Sancta nomine, Romulique
Antiquam, ut solita es, bono
Sospites ope gentem.

Le manuscrit porte *Antique ;* Niebuhr, suivant la leçon de Scaliger, lit *Romulique Ancique gentem,* le peuple de Romulus et d'Ancus, de là son erreur.

alors que l'événement, qui est supposé lui donner naissance, s'est déjà plusieurs fois produit antérieurement.

Quoique complètement exclus de la cité, les plébéiens, grâce à leur nombre, durent bientôt acquérir une certaine importance. En dehors des translations de populations entières, qui, à l'exception de quelques familles patriciennes et sacerdotales que s'adjoignit le patriciat romain, entrèrent toutes dans la plèbe, celle-ci voyait son importance numérique s'augmenter des nombreux étrangers qui affluaient à Rome, comme en un lieu que sa situation géographique rendait propre au commerce. Les mécontents de la Sabine, de l'Etrurie et du Latium y trouvaient un refuge ; tout cela entrait dans la plèbe. Le client, qui réussissait à s'échapper de la *gens*, devenait un plébéien. Le patricien, qui se mésalliait ou qui commettait une de ces fautes entraînant déchéance, tombait dans la classe inférieure ; tout bâtard était également repoussé de la religion des familles pures et relégué dans la plèbe.

Cette importance numérique devint telle qu'un siècle après la fondation de Rome, les rois cherchent dans cette classe, n'appartenant pas à la cité, un appui dans la lutte qu'ils soutiennent contre l'aristocratie et sa jalouse autorité. Ils cherchent à se concilier ces parias politiques par des concessions de biens. Tullus Hostilius abandonne aux pauvres plébéiens les terres du domaine royal et va habiter au milieu d'eux. Ancus lui-même crut devoir leur faire des distributions de terre. Ces concessions étaient cependant bien inutiles pour leur assurer le concours des plébéiens, car si les rois étaient hostiles à une aristocratie qui voulait les tenir en tutelle, les plébéiens ne pouvaient être favorables à cette même aristocratie qui les excluait rigoureusement de la

cité. Le patriciat était l'ennemi commun contre lequel l'alliance devait nécessairement se faire.

La première conséquence de cette situation fut que les rois cherchèrent à faire entrer la plèbe dans la cité. Tarquin l'Ancien, le premier, tenta de faire l'assimilation et de réagir contre l'étroite oligarchie des familles patriciennes. Il ne réussit pas complétement, mais il entama la vieille constitution en faisant admettre dans les rangs du patriciat cent cinquante ou cent familles plébéiennes dont les chefs entrèrent au Sénat. L'orgueil des vieux patriciens n'admit pas ces nouveaux venus sur un pied d'égalité et ces nouvelles *gentes* formèrent les *gentes minores* par opposition aux *gentes majores*, c'est-à-dire les anciens patriciens. Ce fut toute la réforme de Tarquin qui ne put aller au-delà et modifier autre chose, ni les curies dont on se contenta de doubler le nombre des membres, ni les tribus auxquelles les nouvelles *gentes* furent rattachées et qui formèrent les *Ramnenses*, les *Titienses* et les *Luceres posteriores*. Chaque tribu fournit désormais deux centuries de chevaliers au lieu d'une et ces six centuries occupèrent toujours une place importante dans l'histoire de la République.

Par un autre procédé, le successeur de Tarquin arriva au résultat qu'avait poursuivi vainement celui-ci. Au lieu d'attaquer la constitution patricienne, il en édifia une autre à côté, dont le jeu devait bientôt rendre inutile celle des premiers siècles. Mais avant d'arriver à cette révolution, il nous faut étudier les différents organes de la constitution primitive, c'est-à-dire le roi, le sénat et les comices curiates.

CHAPITRE II

LE ROI ET LES MAGISTRATURES ROYALES

I. Caractère de la royauté. — Dans la constitution primitive, le gouvernement de la cité était confié à un roi. Certainement il serait inexact de comparer cette royauté à une royauté absolue, mais il serait encore plus faux de la comparer à une royauté constitutionnelle. S'il fallait la qualifier d'un mot, on pourrait dire que c'est une royauté patriarcale. Pour bien comprendre ce mot, il faut se souvenir que l'Etat romain n'est qu'une réunion de *gentes* et que lui-même a pris l'aspect d'une grande famille. Le roi y occupe la place que prend le chef de famille dans la *gens* [1]. Mais il y a une différence considérable entre le roi et le *paterfamilias*, c'est que l'un dispose d'un pouvoir absolu, tandis que l'autre n'a qu'une puissance limitée.

Le *paterfamilias* seul a des droits dans la *gens* et il n'en reconnaît aucun ni à sa femme ni à ses enfants ; il dispose librement des personnes et des choses. Le roi exerce une semblable autorité dans la cité, mais sous cette réserve qui réduit singulièrement son pouvoir,

[1] Cicéron, *De Rep.* I, 30.

qu'il ne peut modifier en rien ni la situation des *gentes* ni la puissance absolue du *paterfamilias* dans chaque *gens*. C'est ainsi qu'il ne peut toucher à l'Etat des *gentes*, en modifiant la composition du peuple, et en y faisant entrer une nouvelle *gens* de sa propre autorité; il n'y a que la réunion des *gentes* patriciennes de condition égale qui puisse admettre une famille étrangère dans la confédération religieuse des *gentes*.

Si le roi possède certains pouvoirs qui semblent en contradiction avec ce que nous venons de dire, comme, par exemple, de prononcer des sentences au criminel contre un membre d'une *gens* et même contre un chef de famille, en un mot tout ce qui constitue l'*imperium*, c'est parce que les *patres* ont remis volontairement entre ses mains cette part de leur autorité par un acte spécial, indépendant de l'élection, la *lex curiata de imperio*.

L'exercice de la royauté dans ces conditions n'était point garanti par une constitution écrite, mais seulement par la tradition, *mos majorum*, que chacun respectait religieusement. Lorsque Tarquin le Superbe voulut la méconnaître, lorsqu'il cessa de consulter le Sénat et fit peser lourdement son orgueil et sa tyrannie sur tous les citoyens, lorsqu'il chercha à créer définitivement une monarchie héréditaire, la royauté devint illégitime aux yeux des patriciens et disparut.

II. Election du roi. — Les avis sont encore très divisés sur la procédure employée pour le choix du roi. D'après Rubino, qui ne voit dans la monarchie romaine qu'une institution purement théocratique, le roi était désigné par les auspices. Mommsen, au contraire, attribue la nomination du roi à l'interroi que les comices désignent après la mort du roi précédent : « Quand le roi est mort, dit-il, sans avoir désigné son succes-

seur, la souveraine puissance (*imperium*) et la protection divine (*auspicia*) de la communauté devenue orpheline, reposent sur le corps des citoyens, jusqu'à ce qu'on ait trouvé un nouveau maître ; dans ce cas, c'est ce corps même assemblé sans convocation qui nomme le premier interroi [1]. » Le premier interroi, dont le pouvoir durait cinq jours, en choisissait un second pour la même durée jusqu'à ce que l'un deux nomme le roi, qui d'ailleurs avait toujours le droit de désigner son successeur. L'historien allemand prétend qu'en conférant l'*imperium* au roi, le peuple abdiquait tous ses droits et s'engageait à lui obéir non seulement à lui, mais à celui qui viendrait après lui et qu'il pouvait désigner en vertu de son *imperium*.

Ce système paraît peu conforme à l'esprit de la vieille constitution romaine. La conception même de la royauté à Rome a nécessairement pour conséquence une monarchie viagère et répugne à toute idée d'hérédité. Or il est évident que le droit pour un roi de désigner son successeur, constitue une sorte d'hérédité monarchique. L'opinion de Mommsen est d'ailleurs absolument contrariée par les textes.

Denys d'Halicarnasse place l'élection du roi au premier rang des attributions des curies. Cicéron répète trois ou quatre fois que le roi était élu dans les comices par curies : « *Tullum Hostilium populus regem comitiis curiatis creavit* » et plus loin : « *Rex a populo est Ancus Martius constitutus.* [2] » Cette élection ne peut être confondue avec la collation de l'*imperium* par les comices, dont nous allons parler tout à l'heure, car Cicéron ajoute que chacun d'eux de-

[1] Mommsen, *Hist. Rom.* liv. I, ch. IV, (trad. de Guerle, I, p. 80) et Rœmische Forschungen, I, 218-233.

[2] Cicéron, *De Rep.* II, 17, 18.

manda une loi curiate lui conférant l'*impérium*. Faut-il encore citer Tite-Live disant, « qu'après la mort de Romulus, le Sénat abandonna l'élection au peuple ; » « qu'après la mort de Numa, le peuple voulut pour roi Tullus Hostilius dont le choix fut confirmé par les *patres*; » et plus loin : « Dans les comices que l'interroi avait assemblés, le peuple créa roi Ancus Martius ; » et encore : « les fils d'Ancus touchant à la puberté, ce fut une raison pour Tarquin de presser la réunion des comices pour l'élection d'un roi [1]. » Les textes, aussi bien que l'esprit de la constitution, prouvent donc que le roi était élu dans les comices curiates, sur la présentation faite par l'interroi.

Le choix des comices, *creatio regis*, ne donne au roi d'autres pouvoirs que la *potestas regia*, c'est-à-dire cette part d'autorité qui ne touche en rien à celle des chefs des *gentes*, le simple pouvoir administratif ; mais il faut plus pour lui confier l'*imperium*, c'est-à-dire le pouvoir militaire et judiciaire. Il faut une *lex curiata de imperio*.

Avant de confier ce pouvoir au roi, il faut cependant qu'il soit agréé par les dieux auquels il devra offrir les sacrifices au nom de l'Etat, c'est l'objet de la cérémonie de l'*inauguratio*. Le roi élu, assisté d'un augure, consulte les auspices. S'ils sont favorables, l'élection des comices est validée, le roi est agréé par les dieux et devient par ce fait le grand prêtre du culte de l'Etat [2].

Enfin les comices curiates, convoqués par le nouveau roi, sont appelés à voter la *lex curiata de imperio* qui lui confère l'*imperium* jusqu'à sa mort.

L'élection du roi comprend donc trois actes distincts :

[1] Tite-Live, I, 17, 22, 23.
[2] Tite-Live, I, 18. — Plutarque, *Numa*, 7.

1° la *creatio regis*, c'est-à-dire l'élection par les comices curiates sur la présentation de l'interroi, qui donne à l'élu la *regia potestas*, 2° l'*inauguratio* qui accrédite, pour ainsi dire, le roi auprès des dieux [1], 3° le vote de la *lex curiata de imperio*, qui lui confère l'*imperinm*.

III. Pouvoirs du roi. — Nous ne connaissons pas exactement l'étendue de l'*imperium* royal ; ce pouvoir devait être à peu près le même que celui donné sous la République aux consuls par l'*imperium consulare*. Quoiqu'il en soit, il avait certainement pour effet de constituer le roi chef de l'armée et chef de la justice. Les douze licteurs qui le précèdent partout, portant la hache et les faisceaux, sont le signe extérieur de ce pouvoir. En dehors de ces fonctions de généralissime et de juge suprême, le roi est encore le chef de l'administration. C'est lui qui préside le Sénat, qui convoque les comices, qui administre l'*Ager publicus*, dont il possède une partie à titre de domaine royal. Enfin le roi est le chef suprême du culte ; il représente officiellement le peuple romain auprès des dieux qui l'ont agréé à cet effet.

Sa puissance embrasse toutes les branches des affaires publiques de la façon la plus directe. Au-dessous de lui, il n'y a pas de magistrats ayant un pouvoir propre et indépendant ; il n'y a que des agents ayant un pouvoir délégué par le roi, au nom duquel ils agissent, et qui les nomment.

IV. Magistrats royaux. — Les agents de la puissance royale sont les suivants :

1° Le *tribunus celerum*. C'est le lieutenant du roi ; il commande la cavalerie et, sur la délégation du roi, il préside le Sénat et les comices ; ce magistrat ne disparut

[1] Mommsen pense que le roi n'était pas inauguré.

pas avec la royauté, mais, sous la République, il ne conserva que des fonctions sacerdotales.

2° Le *præfectus urbis*, magistrat chargé de garder la ville pendant l'absence du roi.

3° Les *duumviri perduellionis*, juges extraordinaires chargés de prononcer sur les *crimina perduellionis*, c'est à-dire les procès pour crimes de haute trahison.

4° Les *questores parricidi*, juges ordinaires chargés de l'instruction des causes capitales [1].

5° Les féciaux qui formaient un collège sacerdotal chargé des affaires internationales et que nous retrouverons sous la République.

6° Les augures et les pontifes, qui survécurent aussi à la royauté et que nous retrouverons plus loin.

[1] Collège qu'il ne faut pas confondre avec le précédent, comme font parfois les auteurs anciens. Mommsen pense que ces *questores* n'apparurent que sous la République.

CHAPITRE III

LE SÉNAT ROYAL

I. Organisation. — Les auteurs anciens sont d'accord pour rapporter que le Sénat Romain ne compta d'abord que cent sénateurs et qu'au temps de Tarquin l'Ancien il en comprit trois cents, mais ils diffèrent complètement, sur le *quantum* des augmentations qui ont amené le chiffre de trois cents [1]. Que cent ou cinquante nouveaux membres soient entrés au Sénat après l'accord de Romulus et de Titus Tatius, que ce soit au contraire Tullus Hostilius qui ait fait entrer au Sénat les chefs des familles Albaines, ou bien que le nombre des sénateurs se soit plusieurs fois accru, comme pourrait le faire penser la tradition rapportée par Denys [2] que le chef de la *gens Tarquinia* entra au Sénat sous Ancus Martius, peu importe ; il suffit de retenir que Tarquin porta ce nombre de 150 ou de 200 à 300 en créant 150 ou 100 sénateurs nouveaux. D'après la tradition il les choisit parmi les membres des familles plébéiennes

[1] Tite-Live, I, 8, 35. — Denys, II, 12, 47; III, 67. — Plutarque, *Rom.* 13. — Zonare, VII, 3. — Cicéron, *De Rep.* II, § 35.
[2] III, 41.

qu'il éleva au patriciat[1]. Ces nouveaux venus ne se confondirent pas avec les anciens et furent les *patres gentium minorum*, par opposition aux vieux patriciens qui prirent le titre de *patres majorum gentium*.

Ces *patres minorum gentium* qui, d'après la tradition, étaient des plébéiens promus au patriciat par Tarquin l'Ancien, furent, en réalité, les chefs des familles patriciennes des villes voisines de Rome et que le patriciat romain admit au nombre des *gentes*, après leur incorporation à la cité. C'est précisément le cas des *Papirii Mugellani*, la seule *gens* qui soit positivement mentionnée[2] comme faisant partie des *gentes minores*.

Le choix des sénateurs pendant la période royale est attribué au roi. Denys[3] prétend bien qu'ils étaient élus par les curies, mais le vieil auteur doit confondre ici la *lectio senatus* avec la *cooptatio*, c'est-à-dire le choix des sénateurs avec la collation du patriciat aux familles étrangères. D'ailleurs il est certain que dès le début de la République, la nomination des sénateurs appartenait aux consuls et il est probable que les pouvoirs du roi n'étaient pas moindres que ceux des consuls.

Toutefois le choix du roi était limité par certaines conditions exigées par le *mos majorum*, à savoir 1° le patriciat, ce qui est la conséquence de la constitution même, 2° la qualité juridique de *paterfamilias*, condition qui nous est révélée par le titre officiel de *patres* donné aux sénateurs. 3° Un âge déterminé, comme semble l'indiquer le titre même de l'assemblée, *senatus*. La division des citoyens en *seniores* et *juniores* remonte sans doute à l'origine de Rome, l'âge de 45 ans formait la

[1] Tite-Live, I, 35. — Denys, III, 67.
[2] Cicéron, *Ad fam.* IX, 21, § 2.
[3] II, 12.

limite entre deux classes et par suite devait être l'âge sénatorial [1].

Quant à l'organisation intérieure du Sénat, elle est calquée sur celle de la cité. Il se divise en décuries ; à la tête de chaque décurie sénatoriale est un président, la réunion de ces présidents forme une commission [2], dont on ne sait ni les pouvoirs ni les fonctions. La présidence du Sénat appartient au roi [3], et, en cas d'absence, au *præfectus urbis*, enfin, pendant l'interrègne, à l'interroi.

Les sénateurs se divisent en *patres majores* et *patres minores*, selon qu'ils sont ou non de la promotion de Tarquin l'Ancien, mais le seul effet de cette différence rapporté par la tradition, c'est que les *patres majores* étaient interrogés avant les *patres minores*. Enfin, dès l'époque royale les sénateurs se divisaient probablement en sénateurs curules et sénateurs non curules ou *pedarii*. La *sella curulis*, insigne des magistratures romaines, appartenait sans doute au *præfectus urbis*, aux *tribunus celerum* et aux interrois aussi bien qu'au roi ; les sénateurs ayant géré ces fonctions [4] devenaient sénateurs curules et avaient un droit de préséance sur les autres.

II. Attributions. — La principale attribution, que nous connaissions au Sénat royal, est la nomination

[1] Willems conclut de ces conditions qu'à l'origine le sénat était la réunion de tous les *patres familias seniores* et que le choix royal ne fut substitué à l'hérédité que plus tard, lorsque le nombre des *patres* devint trop considérable.

[2] Denys fait intervenir, à tort, cette commission dans l'histoire du Décemvirat ; à cette époque l'organisation du sénat à déjà été modifiée et cette commission n'existe plus.

[3] Denys, II, 14.

[4] Peut-être les prenait-on exclusivement parmi les *patres majorum gentium*.

d'un interroi [1], c'est-à-dire d'un magistrat à qui le Sénat transmet les *auspicia* et qui doit convoquer les comices. L'interroi est nommé pour cinq jours ; le soir du cinquième jour, il désigne son successeur, et ainsi de suite jusqu'à ce que l'un d'eux ait réuni les comices et fait procéder à l'élection d'un roi. Quant aux interrois, on peut croire qu'ils étaient toujours pris parmi les sénateurs curules, car parmi 35 interrois dont les noms sont connus sous la République, il y en a 33 qui certainement ont géré des magistratures curules ; rien ne fait supposer qu'il en était autrement sous la royauté.

Le Sénat est le conseil du roi, qui, avant de prendre une décision importante, d'après le *mos majorum*, doit le consulter et suivre autant que possible son avis. Le Sénat délibère ainsi sur toutes les affaires sérieuses et spécialement sur les questions religieuses, financières et internationales [2]. D'après les anciens, ce qui caractérisait précisément la tyrannie de Tarquin le Superbe, c'est qu'il régnait selon son bon plaisir, sans jamais consulter le Sénat.

Le Sénat devait-il encore donner sa ratification aux décisions prises par le peuple dans ses comices? C'est la question de l'*auctoritas patrum*, dont nous parlerons plus loin.

[1] Tite-Live, I, 17. — Denys, II, 57. Ces auteurs donnent sur la nomination des interrois, après la mort de Romulus, des détails circonstanciés, qui prouvent bien que cette nomination était faite par le sénat et non par les comices, comme le pensent certains historiens.

[2] Tite-Live, I, 9, 31, 32, 42, 49. — Denys, II, 12, 14 ; IV, 30. — Cicéron, *De Rep.* II, 8, § 14 ; *Tusc.* IV, 1, § 1 ;. *in Pis.* 10, § 23.

CHAPITRE IV

LES COMICES PAR CURIES

Nous avons dit comment était organisée la cité sous les premiers rois. Chaque tribu était formée d'un certain nombre de *gentes*, dont tous les membres étaient citoyens. En dehors, étaient les clients, qui se rattachaient aux *gentes* sans être pour cela citoyens, et la plèbe qui restait complétement étrangère. Les *gentes* des tribus étaient réparties en trente curies formant la division administrative, religieuse et militaire du peuple. La constitution avait trois organes, le roi, le Sénat et les comices par curies ; nous avons étudié les deux premiers, parlons maintenant des comices.

I. Des votant aux comices. — Demandons-nous d'abord quels étaient les individus appelés à voter dans ces comices? Selon nous, tous les citoyens, puisque tous avaient des droits égaux, mais il n'y avait de citoyens que les patriciens. Cependant, comme le *populus* comprenait les patriciens et les clients, on a pu soutenir que ces derniers avaient une part quelconque dans les comices. On a même prétendu que les plébéiens

n'étaient pas exclus des comices par curies. La solution de cette question a une importance assez considérable au point de vue de ses conséquences, pour que l'on examine avec soin ces différents systèmes des historiens modernes.

L'un d'entre eux Mommsen[1] accumule les arguments pour démontrer que les plébéiens avaient entrée aux comices. En voici l'énumération :

1° D'après les annalistes, dès le temps de Romulus, les patriciens et les plébéiens votaient ensemble dans les curies. L'effet de la constitution de Servius ne fut pas de donner le droit de suffrage à ceux qui ne l'avaient pas, mais de changer l'ordre du vote. Jamais les comices par curies n'ont été purement patriciens.

2° Si les patriciens avaient seuls voté, Cicéron et Tite-Live, en parlant des conséquences de la chute du patriciat, n'eussent pas manqué de faire remarquer qu'une loi curiate devenait impossible.

3° L'assemblée des curies s'appelle toujours *populus*, c'est-à-dire la réunion des patriciens et des plébéiens, cette expression ne s'emploie jamais pour désigner une réunion exclusivement patricienne[2].

4° Autrefois, dit Cicéron, le peuple votait deux fois pour l'élection des magistrats. Le premier vote constituait l'élection, le second conférait l'*imperium*. Cicéron ne tiendrait pas ce langage, si le vote d'investiture avait appartenu à la noblesse, le peuple n'ayant voix qu'à l'élection.

5° En droit, il suffisait de trente licteurs pour représenter les trente curies et conférer l'*imperium*. Une

[1] Rœmische Forschungen. T. Ier p. 117 et suiv.

[2] Mommsen à l'appui, cite deux passages de Cicéron, qu'il rapproche l'un de l'autre, *Pro Planco*, 3, 14 et *Pro domo*, 14, 38.

[3] Cicéron, *De leg. agr.* II, 26.

telle compétence ne peut leur appartenir que parce qu'ils votaient dans les curies, et cependant ils étaient plébéiens.

6° Pour tester ou adroger dans les curies, il fallait nécessairement y avoir entrée ; de là cette conclusion : sont exclus des curies tous ceux qui sont incapables de ces actes, c'est-à-dire les non-citoyens, les femmes et les enfants. Mais les plébéiens ont les mêmes droits civils que les patriciens. Ils peuvent évidemment tester ou adroger[1]. Donc, ils ont entrée aux comices par curies.

7° Enfin, Mommsen cite le passage où Tite-Live raconte que Maximilien Vitulus, ayant posé sa candidature, fut élu par le peuple, malgré les protestations des patriciens prétendant que sa candidature était illégale[2]. L'historien allemand raisonne ainsi : Depuis la loi *Ogulnia*, un plébéien est éligible au grand curionat ; mais le grand curion est élu dans les comices par curies. Si les patriciens y votent seuls, un plébéien ne peut pas être élu malgré eux. Or, Tite-Live dit positivement que Vitulus fut élu malgré les patriciens. Ceux-ci ne votaient donc pas seuls dans les comices par curies, les plébéiens y votaient aussi et formaient la majorité. En outre, il lui semble impossible d'admettre que les plébéiens aient eu le *jus honorum* dans l'assemblée curiate, sans y avoir le *jus suffragii* : « On peut concevoir, dit-il, que les plébéiens aient pu participer aux fêtes de la curie sans avoir le vote, mais comment, dans ce cas, auraient-ils été éligibles aux fonctions sacerdotales? Celui qui a le *jus honorum* n'a-t-il pas nécessairement le *jus suffragii?*

[1] XXVII, 8.

[2] Il cite l'exemple de l'adrogation de Clodius où l'adrogeant était précisément plébéien.

Ces arguments sont loin d'être décisifs, et, le seraient-ils, qu'il faudrait encore résoudre la difficulté de savoir à quelle époque remonte l'entrée des plébéiens dans la curie. De l'aveu même des partisans de ce système, nul témoignage historique ne permet de fixer cette date, à moins d'admettre la tradition si souvent repoussée par Mommsen lui-même, et de faire remonter ce fait à la fondation de Rome. C'est cependant le parti auquel il semble se résigner, mais il se contredit aussitôt dans un passage où il reconnaît que sous les rois tous les citoyens étaient patriciens. « Sous les rois, dit-il, le patriciat constitue le seul corps politique de la cité ; c'est par les rois seuls, que les droits civiques ou le patriciat, *c'est tout un*, sont conférés aux non-citoyens[1]. » Par cette conclusion, il enlève toute autorité à son premier argument. Dire que l'admission au droit de cité équivaut à l'admission au patriciat, n'est-ce pas reconnaître qu'un citoyen est nécessairement patricien et que tout individu, non patricien, n'était pas citoyen. Comment cette plèbe qui ne faisait pas partie de la cité, aurait-elle pris part aux comices par curies ?

Quant au silence gardé par Tite-Live et Cicéron, sur l'impossibilité de voter des lois curiates, dans le passage où ces écrivains énumèrent les conséquences de la disparition du patriciat, il s'explique aisément si l'on veut se rappeler ce que sont devenus les comices par curies, à cette époque, et ce qu'est la loi curiate. C'est simplement une approbation donnée par le grand pontife, en présence de trente licteurs représentant les trente curies anciennes. La perte de l'influence patricienne, ou plutôt l'égalité politique conquise par les plébéiens dut rester à peu près sans effet sur des as-

[1] Mommsen, *Op. cit.*

semblées qui, depuis longtemps, avaient perdu toute importance et qui, à l'époque de Cicéron, ne consistaient plus guère qu'en une sorte de formalité de procédure. Ajoutons, immédiatement, que si dans ces comices les curies étaient représentées par des licteurs, ce n'est pas parce qu'ils étaient plébéiens et qu'ils avaient, par conséquent, le droit de voter dans ces comices. S'il en eût été ainsi, chaque curie pouvait être représentée par le premier plébéien venu ; et si l'on choisissait des licteurs pour cet office, c'est parce qu'ils étaient agents de l'autorité publique et non parce qu'ils avaient certains droits en leur qualité de plébéiens.

L'argument tiré du sens du mot *populus* n'est pas plus concluant. Mommsen donne lui-même dans une note le sens de cette expression : « Le mot *populus* désigna tout d'abord, étymologiquement et en fait, l'ensemble des levées patricio-plébéiennes sur les centuries de Servius, puis bientôt il signifia l'ensemble des citoyens des deux ordres, la plèbe comprise ; enfin, dans le langage usuel et moins rigoureux, on entendit par le mot *populus*, les citoyens non nobles, souvent même par opposition aux nobles. » A partir de Servius, le mot *populus*, dans son sens propre et rigoureux, signifie donc l'ensemble des citoyens. Mais il n'y a pas de raison pour que le mot ait changé de sens à cette époque, et même avant Servius il désignait l'ensemble du peuple ; mais, à cette époque, le peuple ne comprenait que les patriciens et leurs clients.

Le sixième argument de Mommsen peut se résumer ainsi : les patriciens et les plébéiens ont les mêmes droits civils, les uns comme les autres peuvent tester civilement et adroger. Or, pour faire ces actes, il faut avoir entrée aux comices par curies ; les plébéiens

peuvent donc y entrer. Distinguons entre l'adrogation et le testament.

Dans le Droit Romain que nous connaissons, l'adrogation pouvait être employée, tant par les patriciens que par les plébéiens ; aussi la raison tirée de la présence de l'adrogeant et de l'adrogé aux comices serait-elle excellente, si l'on pouvait prouver que dès leur entrée dans la cité, les plébéiens purent adroger. Comme nous pensons que la porte des comices leur était fermée, nous pouvons croire, soit que les comices centuriates ont remplacé les comices par curies pour les plébéiens, soit que l'adrogation ne fut accessible à la plèbe qu'au jour où la réunion des comices cessa d'être réelle et fut remplacée par la présence de trente licteurs, hypothèse assez vraisemblable, si l'on veut se rendre compte que la transmission des *sacra* et la continuation du culte des ancêtres, avaient surtout, dans les temps anciens, moins d'importance chez les plébéiens que dans les *gentes* patriciennes [1].

Quant au testament, il est certain qu'il n'y en eut d'abord qu'une seule forme, le testament *calatis comitiis*. Le père de famille exposait sa volonté sur la transmission de son patrimoine et de ses *sacra* et, si cette volonté était sanctionnée par les curies, elle devenait une sorte de loi curiate qui ne pouvait être cassée que dans les mêmes formes. Ce fut probablement la seule manière de tester longtemps connue à Rome, mais elle permettait à tous les citoyens de faire leur testament, puisque tous avaient entrée aux comices. La plèbe, ne faisant pas partie de la cité, ne pouvait être régie par le droit civil qui ne s'occupait pas de la transmission du patrimoine des étrangers.

[1] La première opinion est admise par Niebuhr et Becker-Marquardt ; la seconde par Rubino et Mispoulet.

Sous Servius Tullius, les plébéiens entrèrent dans la cité ; on dut régler leur succession et imaginer la forme dans laquelle ils pourraient transmettre leur patrimoine. C'est alors qu'apparut le testament *in procinctu*. Ce testament se faisait en présence de l'armée devant laquelle le testateur donnait lecture de ses dernières dispositions. Or, cette armée ne serait-elle pas plutôt les centuries de Servius que les légions en campagne. Ces centuries, comme l'a démontré M. Belot, ne sont point des divisions militaires mais les cadres du recrutement, et, pour les désigner, les textes emploient souvent le mot de *exercitus* ou *exercitus urbana*, qui servait aussi à désigner l'armée active. Il est donc probable que le testament *in procinctu*, se faisait devant cette armée qui n'est autre chose que la réunion des centuries et que cette forme était celle du testament devant les comices centuriates, comme la précédente était celle du testament devant les comices curiates.

Le testament *in procinctu* fut donc imaginé pour permettre aux plébéiens de disposer de leur patrimoine comme les patriciens. Mais cette forme plébéienne fut également accessible à ceux-ci qui entraient, au même titre que les plébéiens, dans la composition des centuries. Quant au testament *calatis comitiis*, qui était la forme ordinaire lorsque les patriciens étaient les seuls maîtres de l'État, il subsista après l'entrée des plébéiens dans la cité ; les patriciens gardèrent leurs anciens comices et leur mode particulier de tester, comme ils conservèrent longtemps bien d'autres privilèges. Ce système n'a rien de contraire à l'égalité civile qui fut conquise de si bonne heure par les plébéiens, car, en somme cette conquête ne date que de la loi des XII Tables en 303 de la fondation de Rome, c'est-à-dire cent vingt ans après la révolution de Servius Tullius. En outre

la loi des XII Tables consacre pour tous les citoyens la même faculté de tester, mais elle ne règle pas les formes dans lesquelles on testera. Chacun, semble-t-elle dire, fera son testament librement, en observant les formes usitées jusqu'ici ; or, en admettant que l'on ne connût à cette époque que les deux modes *calatis comitiis* et *in procinctu*, la loi, n'en disant rien, les conserve et ses dispositions ne paraissent supprimer que le droit des comices de rejeter le testament, droit que peut-être, dès cette époque, l'usage du testament *per æs et libram* avait rendu illusoire.

Je conclus que les plébéiens n'ont jamais eu la faculté de tester *calatis comitiis* et que cela n'eut jamais d'inconvénients, car, au temps où ce testament existait seul, la plèbe ne faisait point partie des citoyens et lorsqu'elle en fit partie, il y eut pour l'ensemble du peuple une forme de tester qui rendit à peu près inutile, pour tous, le testament *calatis comitiis* qui disparut sans doute avant la loi des XII Tables. On ne peut donc tirer aucun argument, en faveur de l'admission des plébéiens dans les curies de ce que l'entrée des comices curiates était nécessaire pour accomplir les formalités du vieux testament civil.

Restent les arguments de texte, cités par Mommsen. Le passage de Tite-Live sur l'élection du grand curion Titulus, ne serait décisif que si l'on prouvait d'abord que l'élection du grand curion se faisait aux comices par curies et non, comme on l'admet généralement, aux comices par tribus. Quant au texte de Cicéron, loin d'appuyer la thèse que nous combattons, il contient l'un des meilleurs argument que l'on puisse donner en faveur des curies exclusivement patriciennes.

Nous savons pertinemment que les rois élus par les curies, n'en devaient pas moins leur demander l'*impe-*

rium par un nouveau vote. Cicéron le répète à satiété [1], et chaque fois il dit clairement et prend soin de faire remarquer que l'*imperium* est conféré par l'assemblée des curies qui a déjà fait l'élection. Cicéron était renseigné par les livres des augures et des pontifes qu'il avait à sa disposition et, comme il peut paraître singulier de voir l'assemblée qui a fait l'élection, appelée à statuer de nouveau sur l'*imperium*, il prend bien soin de préciser qu'il en était bien ainsi, quelque bizarre que cela paraisse. Cette façon de procéder semblait déjà extraordinaire aux hommes du temps de Cicéron, et Tite-Live lui-même s'efforce de voir là deux assemblées comme cela eut lieu après Servius, l'une, assemblée générale du peuple faisant l'élection, l'autre, réunion de patriciens conférant l'*imperium* [2]. Plus tard, Denys reproduit la même distinction [3]. Par le mot *patres*, Tite-Live entend, comme Denys par le mot πατρικίοι, les patriciens et non les sénateurs et il paraît bien certain ainsi que l'a prouvé Niebuhr, que la *lex curiata de imperio* de Cicéron, l'*auctoritas patrum* de Tite-Live et la ratification des patriciens de Denys sont une seule et même chose, c'est-à-dire le vote des curies, ratifiant le vote des comices tenus auparavant pour l'élection des magistrats ; cette procédure était la même sans distinguer si l'élection était faite par les curies ou les centuries. Les synonymes employés par les auteurs pour désigner la *lex curiata de imperio*, prouve qu'elle était rendue par une assemblée exclusivement patricienne qui n'était autre chose que la réunion des comices par curies. A l'appui de cette thèse et en dehors des textes

[1] Cicéron, *De Rep.* II, 13, 17, 18, 20.

[2] I, 17. *Decreverunt (patres) ut cum populus regem jussisset, sic ratum esset, si patres auctores fierent.*

[3] Denys, II, 60.

nombreux, indiqués par Niebuhr, on peut citer ce passage si décisif de Cicéron : « *Curiatis eam* (*potestatem*) *consiliis, quæ vos non initis confirmavit ; tributa, quæ vestra erant, sustulit*[1]. » Peut-on indiquer plus clairement l'exclusion des comices curiates prononcés contre ceux à qui s'adresse l'orateur ; or, ceux-là sont les gens de la foule, les hommes du peuple, les plébéiens.

En résumé, il nous semble démontré que les plébéiens n'ont jamais fait partie des comices par curies, qui sont restés exclusivement patriciens pendant toute leur durée. Il n'y a, d'ailleurs, rien de surprenant dans le fait que les patriciens aient conservé leur assemblée propre, puisque, comme nous le verrons, pendant fort longtemps la plèbe eut aussi des réunions particulières. Et si, comme dit Mommsen, l'assemblée de la plèbe fut une anomalie expliquée par des circonstances connues, on peut répondre que les assemblées patriciennes s'expliquent aisément par la tradition historique et surtout par le résultat naturel du procédé de Servius qui, à côté de la nouvelle constitution, laissa subsister l'ancienne avec ses assemblées propres.

Avant Servius, les clients des *gentes* patriciennes faisaient déjà partie du *populus*. Ces clients avaient-ils entrée dans les comices par curies ? Et, s'ils y avaient entrée, quels étaient leurs droits et quel rôle y jouaient-ils ?

On sait que les comices curiates votaient par curie, à la simple majorité ; mais comment se formait la voix de chaque curie ? La curie comprenait un certain nombre de *gentes* avec leurs clients. Votait-on par tête et la voix du client comptait-elle dans la curie autant

1 Cicéron, *De leg. agr.* II, 11, § 27.

que celle du patron? Votait-on, au contraire, par *gens* et dans chaque *gens*, les clients et les membres de la *gens* émettaient-ils leurs avis au même titre? Les textes ne permettent point de le décider nettement et les auteurs sont fort en désaccord. Les uns pensent que les clients votaient, mais que tous devaient le faire dans le sens de leur patron. Si cette hypothèse est vraie, le vote des clients n'eût eu pour effet que d'assurer la prépondérance dans l'élection au patron qui avait le plus grand nombre de clients. D'autres, au contraire, estiment que les patriciens seulement votaient dans les curies et que les clients n'avaient qu'un rôle consultatif. Cette opinion me semble plus conforme que la première, à l'esprit aristocratique de la vieille Rome, où tous les patriciens sont égaux en droits; on n'eût jamais admis que cette égalité, entre citoyens, soit rompue par un nombre plus ou moins grand d'individus non citoyens, comme les clients. A plus forte raison doit-on repousser toute opinion, tendant à soutenir que l'on votait indistinctement par tête dans la curie, patriciens ou clients, quoique ce système ait pour lui le récit de Tite-Live[1]. Toute la vieille constitution romaine eût été ébranlée sur sa base aristocratique, si le vote du dernier des clients avait pu balancer celui du plus illustre des patriciens. La vérité est, que les clients suivaient le patron partout, aux comices comme à la guerre; le patron pouvait prendre leur avis avant de voter, mais seul il votait. A l'appui de cette opinion, on peut encore citer la définition des comices curiates, qui se trouve dans Aulu-Gèle: « *Cum, ex generibus hominum, suffragium feratur, comitia curiata esse*[2]. » Cette défini-

[1] Tite-Live, I, 43.
[2] Aulu-Gele, XV, 27.

tion dit assez clairement que le vote n'appartenait qu'aux membres des *gentes*, aux patriciens.

II. Procédure des comices curiates. — Les comices curiates sont convoqués par le magistrat qui les préside, c'est-à-dire sous la royauté, par le roi ou le *tribunus celerum*, et sous la République, par les magistrats ayant le *jus agendi cum populo ;* ce sera généralement à cette époque le *rex sacrorum*. Les membres des curies sont appelés, non pas à son de trompette, comme on le fera pour le peuple des centuries, mais nominativement par un licteur[1], ce qui est une raison de plus pour croire que les patriciens seulement en faisaient partie. Cette convocation doit être faite un *trinundinum*, c'est-à-dire dix-sept jours (l'espace de temps compris entre trois marchés), avant le jour de la réunion et de la publication de la *rogatio*.

Le jour choisi pour la tenue des comices doit nécessairement être, non-seulement un *dies fastus*, mais aussi un *dies comitialis*. La fixation des *dies comitiales* appartenait aux pontifes, suivant des règles aujourd'hui inconnues ; cela leur donnait une prépondérance marquée dans les élections. Ce droit de fixer les jours où pouvaient se tenir les comices, avec celui de les dissoudre quand les auspices étaient contraires, constituait l'un des points les plus importants de la puissance patricienne. Aussi, défendirent-ils très longtemps les charges sacerdotales contre les plébéiens, et ce fut la dernière des concessions qu'ils eurent à faire.

Les comices ainsi convoqués se réunissent, au jour indiqué, dans un endroit consacré que les textes appellent *templum*. Pour les comices par curies, le *templum* est la partie du *forum* appelée *comitium* ; cependant

[1] Denys, II, 8. — Aulu-Gele, XV, 27.

pour les *comitia curiata calata*, dont nous parlerons plus loin, le lieu de la réunion n'est pas le *comitium*, mais le Capitole devant la *curia Calabra*. Le magistrat, qui préside, prend les auspices avec l'augure qui l'accompagne, à moins que le roi ne soit lui-même augure. Si les auspices sont favorables, le président fait de nouveau appeler nominativement tous les membres des curies et les comices accomplissent les cérémonies religieuses d'usage.

Les membres des curies sont ensuite appelés à voter; chaque curie compte pour une voix et nous avons dit comment elle se formait. Le sort désigne celle des trente curies qui doit voter la première [1]; les autres votent ensuite, peut-être successivement, peut-être en même temps. Quant au mode de votation dans ces comices, il était public ; chacun déclarait à haute voix son vote aux *rogatores* [2] qui le marquaient sur leur tablette par un point. L'usage du vote secret n'apparut à Rome que dans la seconde moitié du deuxième siècle avant Jésus-Christ, bien après la disparition des comices par curies. Lorsque le vote était terminé, le président recensait les voix et proclamait les résultats. La réunion commençait à la pointe du jour, *prima luce*, et devait nécessairement être terminée avant le coucher du soleil [3].

Ainsi se passaient les comices, quand leur réunion n'était pas empêchée avant le vote. Il était en effet assez facile, au milieu de toutes les formalités de cet acte essentiellement religieux, de mettre obstacle à cette réunion et au besoin de la dissoudre.

Elle devait être ajournée quand un augure venait dé-

[1] Tite-Live, IX, 28. — Denys, II, 14.
[2] Cette expression désigne les scrutateurs.
[3] Tite-Live, III, 21. — Denys, IX, 28.

clarer que les auspices étaient contraires. Elle l'était encore sur l'*obnuntiatio* d'un magistrat déclarant que de ses observations il résultait que les auspices étaient défavorables, alors même que le président des comices les aurait déclarés propices. En outre, sous la République, la réunion pouvait être empêchée par l'*intercessio* d'un magistrat ayant la *par majorve potestas*[1] à celle du président des comices ou par l'*intercessio* d'un tribun du peuple. Il y a plus encore ; pendant le vote même, la réunion devait être dissoute lorsque l'augure observait des auspices *e diris*, comme un cas d'épilepsie, ou *e cœlo*, comme un orage[2].

Le droit qui appartenait ainsi aux augures et à certains magistrats d'empêcher ou de dissoudre les comices, avait été primitivement la conséquence des scrupules religieux des vieux Romains. Dans les comices par curies, les patriciens, n'ayant pas à lutter contre la plèbe, conservèrent à ce droit de dissolution son caractère religieux : mais ils l'eurent aussi dans les comices centuriates où, comme nous le verrons, ils le transformeront trop souvent en une arme politique.

III. Attribution des comices par curies. — Ces comices, d'après Denys, étaient chargés de voter sur la création du roi et la collation de l'*imperium*, en second lieu sur toutes les affaires importantes que lui soumettait le roi, enfin sur les déclarations de guerre[3]. Mais ce ne sont pas assurément toutes les attributions des comices. Elles étaient de trois espèces judiciaires, religieuses et politiques.

Les comices avaient en effet la juridiction criminelle en cas de *provocatio* contre la sentence des *questores*

[1] Voy. pour cette question, Ch. VIII, p. 112.
[2] Tite-Live, XXX, 39 ; XL, 59, sur les auspices, voy. p. 60.
[3] Denys, II, 14.

perduellionis ou *parricidi* [1], peut-être même contre celle du roi, comme le ferait croire l'histoire d'Horace, meurtrier de sa sœur Camille.

Comitia curiata calata. — Ils s'acquittaient de leurs attributions religieuses, dans des réunions ayant un caractère particulier et que les textes désignent par l'expression *comitia curiata calata.*

Ces comices diffèrent des comices ordinaires par les caractères suivants :

1° Dans ces assemblées, les assistants, au lieu d'accomplir un acte, sont simplement témoins c'est plutôt la réunion des *gentes* que l'assemblée politique du *populus.*

2° Ces comices se réunissent, non au *comitium*, mais devant la *curia calabra*, au capitole.

3° Les citoyens y sont convoqués, non par les licteurs, mais par des *calatores*, sorte d'huissiers des pontifes.

4° Sous la République, ils sont présidés, non par un magistrat, mais par un pontife, soit le *pontifex maximus*, soit le *rex sacrorum.*

Les actes, dont les formalités sont accomplies dans les *comitia calata*, sont les suivants :

1° L'*inauguratio* du roi et sous la République du *rex sacrorum.*

2° L'*inauguratio* des flamines.

3° La proclamation des nones.

4° La *detestatio sacrorum*, c'est-à-dire l'abjuration du culte *gentilice* faite par un patricien qui veut sortir de sa *gens*, soit par *translatio ad plebem*, soit par *adrogatio.*

5° Les testaments. Mais dans ce cas, il est probable que les dispositions du testateur devaient être approuvées par un vote exprès des curies. Les comices se réunissaient deux fois par an à cet effet.

[1] Cicéron, *De Rep.* II, 31.

Quant aux attributions politiques, dont les comices s'acquittaient dans leurs réunions ordinaires, elles étaients les suivantes :

1° La *creatio regis*, attribution qui disparut nécessairement avec la royauté.

2° Le vote sur les propositions, *rogationes*, que le roi soumettait aux comices et sur les déclarations de guerre.

3° La ratification des décisions législatives des comices et la collation de l'*imperium* au roi et, plus tard sous la République, aux magistrats élus, par le vote d'une loi curiate spériale. Le vote de cette *lex curiata* constituait, selon nous, l'*auctoritas patrum*.

De l'auctoritas patrum. — *L'auctoritas patrum* est l'un des points les plus obscurs et les plus controversés du droit public romain ; les difficulté est d'autant plus grande que les auteurs anciens ne paraissent point d'accord là-dessus à cause de la double signification qu'ils donnent au mot *patres* ; par cette expression ils entendent tantôt les patriciens, tantôt les sénateurs.

La solution de cette question a donné naissance à de nombreux systèmes, dont voici les principaux :

1° Les *patres* sont les sénateurs et *l'auctoritas patrum* est la ratification du Sénat. Cette opinion est en contradiction avec tous les textes qui emploient l'expression *patricii auctores* comme synonyme de *patres auctores* [1]. Elle est encore contredite par le texte de Tive-Live [2] qui nous dit qu'un Sénatus-consulte fut rendu *ut auctores patres fierent*, ce qui n'a pas de sens, si l'*auctoritas patrum* est donnée par le Sénat [3].

[1] Tite-Live, III, 40 ; IV, 7, 43 ; VI, 41, 42. — Gaïus, I, § 3. — Salluste, *Hist.* III, fr. 22. — Asconius, p. 32. — Denys, II, 60 ; VI, 90.

[2] VI, 42.

[3] Système de Willems, Ihne, Robiou et Delaunay.

2° Les *patres* qui donnent l'*auctoritas* sont les sénateurs patriciens. Ce système ferait supposer une assemblée de sénateurs patriciens ayant des privilèges politiques spéciaux, dont on ne trouve pas trace dans les textes. Cette opinion repose d'ailleurs sur une idée fausse, à savoir que dans la formule *patres conscripti*, le terme *patres* s'applique aux sénateurs patriciens et celui de *conscripti* aux sénateurs plébéiens [1].

3° Les *patres* sont les chefs de famille des *gentes* patriciennes. Cette hypothèse, qui ne s'appuie sur rien, ferait supposer une assemblée patricienne, autre que les curies, et dont tous les membres seraient des patriciens *sui juris*[2]. Rien dans l'histoire ne fait soupçonner cette organisation [3].

4° Les *patres* sont les patriciens réunis dans les comices curiates et l'*auctoritas patrum* n'est autre chose que la *lex curiata* qui ratifie les décisions des comices [4]. Ce système qui a pour lui des textes nombreux, soit ceux qui prouvent la synonymie des deux expressions *patres auctores* et *patricii auctores*, soit ceux qui relatent le procédé du double vote des comices, cadre parfaitement avec l'organisation des curies patriciennes. Il a en outre l'avantage d'expliquer tout naturellement la décadence des comices par curies.

IV. Disparition des comices curiates. — Après l'abolition de la royauté et la disparition du testament *calatis comitiis*, la ratification des décisions des comices centu-

[1] Système de Mommsen, Rubino, Madwig, Soltau, etc.

[2] C'est-à-dire n'étant sous l'autorité d'aucun *paterfamilias* et étant eux-mêmes chefs de famille, ce qui n'implique aucune condition d'âge. Voy. *Précis des institutions civiles de Rome.*

[3] Adopté par Lange.

[4] Dans ce sens, Niebuhr, Becker, Walter, Clason, Mispoulet, etc.

riates et la collation de l'*imperium* aux magistrats élus, en un mot l'*auctoritas patrum* devint la principale attribution des comices par curies [1]. Cette attribution devait d'ailleurs avoir une énorme importance politique, étant donné que ces comices étaient exclusivement composés de patriciens. Cependant il ne paraît pas que le patriciat en ait jamais abusé, mais c'est peut-être à cette modération qu'il doit de n'avoir pas perdu ce droit plus tôt.

Ce n'est en effet qu'en 415 après la fondation de Rome que la loi *Publilia Philo* décida que les *patres*, c'est-à-dire les comices curiates, donneraient par avance leur *auctoritas* aux décisions législatives des comices centuriates. Il ne pouvait en être de même pour les élections, car l'*imperium* devait être conféré nominativement à l'élu ; la *lex curiata de imperio* ne pouvait être votée qu'après l'élection. Mais en 455, la loi *Mænia* décide que les comices par curies devront toujours voter la loi, quel que soit l'élu. Ce n'est plus qu'une formalité maintenue par respect pour la tradition.

C'est probablement à partir de cette époque que les comices par curies achevèrent de disparaître. Les patriciens s'abstinrent peu à peu de se rendre dans une assemblée qui n'avait plus aucune puissance réelle et dont le rôle se bornait à donner une autorisation qu'elle n'avait pas la faculté de refuser. Dès ce moment les derniers débris de la vieille constitution romaine disparaissent et il n'en reste d'autres vestiges que la présence de ces trente licteurs représentant les trente curies, vain simulacre des anciens comices.

[1] Cicéron, *De leg. agr.* 10, 11, 26.

DEUXIÈME PARTIE

Le Gouvernement de la République.

—

CHAPITRE V

LA RÉVOLUTION DE SERVIUS TULLIUS ET LES COMICES PAR CENTURIES

1. — La réforme de Servius Tullius.

Caractères de la Réforme. — A l'époque où Tite-Live place le règne de Servius Tullius, la Cité ne comprend encore qu'une seule classe de citoyens, les membres des *gentes* patriciennes ; à côté d'eux, les clients et la foule des étrangers, qui forment la plèbe. Leur nombre devait être fort considérable, si l'on croit aux résultats des premiers recensements sous Servius. Cette population, par son importance numérique, était une force sur laquelle les rois parurent s'appuyer pour combattre l'autorité jalouse du Sénat et des patriciens. Pour mieux l'employer ils cherchèrent à la faire entrer dans la Cité ; Tarquin l'essaya sans succès. Son successeur eut plus de bonheur, parce qu'il ne s'attaqua pas directement à

la vieille constitution et peut-être aussi parce que sa réforme n'eut pas tout d'abord l'importance que nous sommes tentés de lui attribuer.

Ce n'est sans doute pas tout. La nouvelle constitution, en ouvrant la vie officielle de l'État aux plébéiens, eut plutôt pour résultat de leur en imposer les charges que de leur en accorder les droits. C'est probablement à cause de cela que le patriciat ne fit pas à la réforme une opposition assez vive pour la faire échouer. Il était satisfait, et peut-être même avait-il demandé, que la charge du service militaire ne pesât pas exclusivement sur les citoyens et que les non-citoyens habitant le territoire y fussent soumis.

En effet, si l'on connaît à peu près les charges imposées aux peuple des centuries, on ne voit pas aussi nettement les droits qui lui furent donnés en échange. On a même été jusqu'à soutenir qu'ils n'en eurent aucun. M. Belot [1] pense que la réforme de Servius fut purement militaire et que ce ne fut qu'après l'abolition de la royauté à Rome, et seulement dans les premières années de la République, que le patriciat fit des centuries une assemblée politique pour l'élection des magistrats, parce que à cette époque il formait la majorité dans les centuries des premières classes, ce qui mettait l'élection à sa merci. Pour donner plus d'importance à la concession illusoire faite à la plèbe, les patriciens l'auraient mise sous le nom populaire du roi Servius. M. Mommsen partage à peu près cet avis. D'après M. Belot, l'organisation de la plèbe en centuries remonte bien à Servius, mais elle avait seulement pour but de former les cadres du recrutement. Quand à la réunion des centuries au Champs de Mars, le savant historien

[1] *Histoire des Chevaliers Romains*, T. I, p. 44.

ne voit là « qu'une simple opération de statistique destinée à connaître le nombre et la richesse des défenseurs de Rome. » Enfin si l'on s'étonne que les patriciens aient fait gratuitement cette concession, il l'explique ingénieusement en montrant qu'ils avaient voulu se concilier le peuple des campagnes en les répartissant dans dix-sept tribus rustiques [1] et en leur accordant des droits absolument illusoires, puisque non seulement ils étaient les maîtres des élections dans les centuries, mais encore qu'ils pouvaient infirmer le vote en refusant de l'approuver dans les comices par curies et de conférer à l'élu l'*imperium* qu'eux seuls pouvaient lui donner. Cette argumentation serait sans reproche si l'on pouvait démontrer que la création des tribus rustiques est postérieure à la révolution de 509 et que les centuries ne se sont pas réunies au Champ de Mars avant l'élection des consuls, car il est invraisemblable que le seul but de cette réunion fût un simple intérêt de statistique. Les auteurs anciens s'accordent pour faire remonter à Servius la création des tribus. A la vérité ils varient sur le chiffre, mais sauf Tite-Live et Aurelius Victor, ils en donnent un nombre qui doit comprendre les tribus rustiques [2] ; en outre, les auteurs qui n'en indiquent que quatre n'entendent que les tribus urbaines et ne parlent point de la campagne. D'ailleurs on ne comprendrait pas pourquoi les rois, qui devaient chercher leur appui dans la plèbe, n'auraient pas au moins tenté de donner à celle-ci les droits correspondants aux charges qu'on lui imposait.

Il n'y a donc pas de bonne raison de penser que l'as-

[1] Les habitants de la ville au contraire ne formaient que quatre tribus. Voy. sur ce point, p. 72.

[2] Tite-Live, I, 43. — Aurelius Victor. *De vir. Fabius*, 7. — Denys, IV, 15.

semblée des centuries prit au commencement de la République un caractère politique qui lui manquait auparavant. A l'importance des conséquences immédiates près, l'organisation de Servius eut dès le début le triple caractère timocratique, militaire et politique sous laquelle nous la connaissons.

Le principe de la division de Servius est bien connu. La base de la répartition des citoyens dans les différentes classes est le montant de la fortune de chacun, tel qu'il est constaté par un recensement qui devait se faire tous les cinq ans au milieu de cérémonies religieuses, dont M. Fustel de Coulanges donne la description[1]. Nous verrons ce qu'on entendait par la fortune d'un citoyen et comment on l'appréciait. Cette classification des citoyens selon leurs richesses, devait servir à la répartition de l'impôt, à la formation des cadres militaires et à la détermination de l'ordre du vote dans les comices. L'ensemble des citoyens formait l'*exercitus*, expression qui serait ici mal rendue par le mot armée.

Cette remarque a son importance. Certains auteurs ont voulu voir, dans la division de Servius, une simple organisation de l'armée romaine. Pour ceux-là l'*exercitus* est l'armée de guerre comprenant à la fois l'armée active, les *juniores*, et l'armée de réserve pour la garde de la ville, les *seniores*, sorte d'armée territoriale. Rien ne semble plus faux que cette opinion si l'on veut réfléchir à la constitution de la légion. Elle comprenait trois mille hommes sur six rangs de profondeur, soit un front de cinq cents hommes. Les quatre premiers rangs, nous dit Polybe, étaient formés de soldats ayant une armure complète ; tous ces soldats appartenaient à la première classe. Au cinquième et au sixième rangs

[1] *La Cité Antique*, p. 186 et suiv.

étaient les hommes moins bien armés appartenant à la deuxième et à la troisième classes; les hommes des quatrième et cinquième classes combattaient en dehors de la légion comme infanterie légère. Si les centuries n'avaient compris que des soldats, il eût donc fallu que la première classe comptât deux mille hommes, contre mille seulement dans la deuxième et dans la troisième. A cette époque probablement comme à la nôtre, les classes devaient être d'autant plus nombreuses qu'elles étaient plus pauvres ; et quelle homogénéité aurait présentée la légion formée d'hommes réunis par les hasards de la fortune sans tenir aucun compte de leurs aptitudes physiques, de leur taille, ni de tout ce que constitue un soldat, la vérité est que cette division comprenait simplement les cadres dans lesquels on recrutait l'armée ; on y restait de dix-sept à soixante ans, après soixante ans, on était dispensé du service militaire et l'on ne restait dans sa centurie que pour l'exercice des droits politiques. La division embrassait tous les citoyens ayant revêtu la robe prétexte et inscrits au cens dans l'une des tribus.

Organisation des Centuries. — L'ensemble des citoyens était divisé en deux catégories, ceux qui possédaient quelque chose et ceux qui ne possédaient rien ou presque rien.

La première catégorie se divise en cinq classes d'après l'importance des fortunes ; les chiffres ordinairement cités, mais dont il faudrait déterminer la valeur, sont les suivants [1] :

1e classe.	100000 as.
2e classe.	75000 as.
3e classe.	50000 as.
4e classe.	25000 as.
5e classe.	12500 as.

[1] Ce sont les chiffres de Tite-Live. Pour la première classe

Chaque classe est divisée en un certain nombre de centuries dont la moitié se compose de *juniores*, c'est-à-dire des citoyens de dix-sept à quarante-cinq ans, l'autre de *seniores*, c'est-à-dire de citoyens ayant plus de quarante-cinq ans.

La première classe comprend d'abord dix-huit centuries de chevaliers. Ces dix-huit centuries comprennent les six centuries de l'ancienne constitution, qui restaient patriciennes et douze nouvelles centuries créées par Servius et qui furent ouvertes aux riches plébéiens. En dehors des chevaliers, la première classe comptait encore quatre-vingts centuries de *pedites*, soit en tout quatre-vingt dix-huit centuries. Les chevaliers n'étaient astreints à posséder que le cens des *pedites* de la première classe, quoique Becker, s'appuyant sur un passage de Pline l'Ancien, prétende que le cens équestre était de 110000 as[1]. La deuxième, la troisième et la quatrième classes comprenaient chacune vingt centuries, la cinquième en avait trente. Les citoyens rangés dans ces cinq classes formaient donc en tout cent quatre-vingt huit centuries.

A ces 188 centuries il faut ajouter, en dehors des cinq classes, cinq centuries irrégulières à savoir : deux centuries d'artisans (*tignarii* et *ærarii*) qui, d'après Tite-Live, votaient avec la première classe et, d'après Denys, avec la seconde ; — deux centuries de musiciens (*cornicines* et *tubicines*) votant, d'après Denys, avec la quatrième classe et, d'après Tite-Live, avec la cinquième; —

Aulu-Gèle cite 125.000 as, Festus 120.000, Pline l'ancien 110.000. D'autre part, pour la cinquième classe, Denys d'Halicarnasse ne donne que 11.000 as.

[1] Pline l'Ancien, XXXIII, 13. — *Contrà*, Denys, IV, 16-18 ; VII, 59. — Cicéron, *De Rep.* II, 25. — L'opinion de Becker (II 1, 250) a été refutée par Belot. *Hist. des Chevaliers Romains*, I, 231, II, 81.

enfin, en dehors des centuries se trouvait une foule d'individus qui n'étaient rangés dans aucune centurie et qui formait une catégorie à part. C'était une sorte de centurie de prolétaires dans laquelle on mettait tous ceux qui n'avaient pas une fortune évaluée à 12500 as. Cette catégorie comprenait trois subdivisions : 1° les *velati* ou *ærarii* dont le cens dépassait 1500 as ; 2° les *proletarii*, qui avaient plus 375 as et moins de 1500; 3° les *capite censi*, qui n'avaient pas même 375 as et qui ne comptaient que pour leur tête. Cette catégorie était sans aucune importance politique ou financière et son utilité, telle que l'indiquent les auteurs, n'a trait qu'aux armes que chacun devait porter dans le cas où il aurait fallu enrôler les prolétaires. Il s'écoulera plusieurs siècles avant que l'on en vienne à cette extrémité ; Rome fera la conquête de son empire sans eux et l'on ne songera à les armer qu'aux jours de guerre civile.

De la valeur du cens de Servius. — Les chiffres indiqués par Tite-Live et Denys forment le minimum de la fortune recensée pour appartenir aux classes. Pendant longtemps, cette fortune ne dut comprendre que les *res mancipi*[1]. L'introduction de la monnaie à Rome n'étant pas antérieure à l'époque décemvirale, on ne put dans le principe déterminer la fortune des citoyens en as ; il est probable qu'on la fixa d'après la quantité de *prædia vel jugera agri censui censendo* dont chaque citoyen avait la propriété quiritaire[2]. C'est l'avis de Mommsen. Selon cet historien, on rangeait dans la première classe tous les romains possédant un journal entier de terre et dans les classes subséquentes les plus

[1] On entendait par cette expression, les immeubles, les servitudes prédiales, les bêtes de somme et de trait et les esclaves.

[2] C'est-à-dire une propriété garantie par le droit civil. — Voyez notre *Précis des Institutions civiles de Rome.*

petits propriétaires ayant les trois quarts, la moitié, le quart ou le huitième d'une exploitation agricole. Ce ne fut, toujours d'après le même savant, que le censeur Appius qui, vers 312, fit entrer dans le cens les richesses autres que les *res mancipi*, et les exprima en as. En somme le montant des fortunes exigées par Servius Tullius ne nous est connu que par une approximation qui lui est bien postérieure et cette approximation elle-même nous est rapportée par des auteurs qui, en la copiant, ne paraissent pas avoir tenu compte des modifications survenues dans la valeur des monnaies. Quelle était la valeur des *asses* d'Appius exprimant le cens de Servius ? Tite-Live n'en parle pas, Denys traduit leur valeur en monnaie attique et son évaluation prouve qu'il considérait les as comme sextantaires [1], tels qu'ils furent dans la seconde moitié de la période républicaine. Cette opinion a été défendue par M. Bœck qui se base sur ce fait que l'as devint sextantaire à peu près à l'époque de la transformation des comices centuriates. Par suite à partir de ce moment, les censeurs durent exprimer le cens en as sextantaires et ce fut probablement dans les annales censoriales que les auteurs puisèrent les chiffres qu'ils nous rapportent. M. Belot [2] établit avec la plus grande précision que, dans les chiffres de cens de Servius, l'on doit considérer l'as comme étant d'une livre, tel qu'il était encore au commencement du IIIe siècle.

L'écart entre les deux opinions est considérable, puisque dans la seconde opinion la fortune de chaque citoyen devait être six fois plus grande que dans la première, pour appartenir à la même classe.

[1] C'est-à-dire en as de deux onces, représentant le sixième des as d'une livre, *asses librales*.

[2] *Histoire des Chevaliers Romains*. T. Ier p. 251 et suiv.

Pline dit en effet que sous Servius, le cens le plus élevé était de 110000 as[1] ; l'as représentait selon lui, une monnaie de cuivre à l'effigie d'une tête de bétail que ce prince avait fait frapper. Or, dans la pensée de Pline on ne peut nier qu'il se soit agi là d'as d'une livre, puisqu'il nous dit qu'à l'époque de Pyrrhus on se servait encore d *asses librales*, et que l'as ne fut coupé que vers la première guerre punique. A cela l'on oppose, il est vrai, le texte de Denys[2] qui traduit le cens en 100 mines ou 10000 drachmes. Denys emploie ici un procédé de traduction dont les questeurs faisaient usage en payant la solde militaire à raison de dix as pour un denier attique, tandis que Letronne a prouvé, par ses savantes recherches métrologiques[3], qu'à partir de la dictature de G. Fabius Maximus en 217, le denier valut seize as. Or, le denier attique se confondit avec le drachme vers le troisième siècle avant Jésus-Christ, ainsi que l'a démontré le même savant. On donnerait donc aux soldats vers le troisième siècle avant Jésus-Christ, une pièce valant en réalité seize as pour dix as et c'est en généralisant cette pratique que Denys conclut que le cens de Servius était pour la première classe de 10000 drachmes, sans s'apercevoir d'ailleurs qu'au temps de Servius on ne comptait pas dix as pour un denier, usage qui ne s'est introduit à Rome qu'en 217, c'est-à-dire cinquante années après l'époque oú s'arrête l'œuvre de Denys.

Le patriciat et les comices centuriates. — Nous pouvons maintenant nous rendre un compte exact de la situation du patriciat vis-à-vis des comices par centuries.

[1] XXXIII, 13.
[2] IV. 16.
[3] Considérations générales sur l'évaluation des monnaies grecques et romaines.

Le *jus auspiciorum* pouvait appartenir seulement aux patriciens ; les charges de consul, de censeur et de questeur, c'est-à-dire toutes les grandes charges de l'État à l'époque où la préture n'existait pas encore, leur étaient réservées. Les comices ne pouvaient donc élire que des patriciens. C'était la première garantie du patriciat contre la plèbe.

Les charges pontificales et augurales étaient toutes entre leurs mains ; ce furent même les dernières qu'ils abandonnèrent. Cela leur permettait de s'opposer à la réunion des comices, et même de les dissoudre pendant le vote en déclarant les auspices défavorables, s'ils craignaient un résultat contraire à leurs désirs ou à leurs intérêts. Cela leur donnait encore un autre avantage : les pontifes étaient chargés de la confection du calendrier et, par ce moyen, ils pouvaient désigner comme *dies comitiales* les jours qui leur semblaient les plus favorables pour empêcher la plèbe de venir aux comices. C'étaient encore deux garanties.

Les comices centuriates représentaient l'armée ; lorsqu'ils étaient réunis, l'étendard rouge flottait sur le Janicule ; si ce drapeau disparaissait, le vote devait cesser immédiatement et les comices étaient ajournés. Il était toujours facile au consul, chef de l'armée, de mettre obstacle à un vote qui lui déplaisait en faisant disparaître le *vexillum* du Janicule. De plus, ainsi que nous le verrons [1], le consul, comme président des comices, avait des pouvoirs considérables qui mettaient pour ainsi dire le résultat des élections à sa discrétion.

Ce n'était pas tout. Si par hasard, un patricien favorable à la plèbe, parvenait à se faire élire dans les comices, les réformes qu'il aurait pu tenter étaient tou-

[1] Voy. Ch. VIII. I. Pouvoirs du président des comices.

jours empêchées par l'*intercessio* de son collègue. Cette dualité du consulat était la meilleure des conceptions possibles pour assurer l'aristocratie romaine contre le triomphe des opinions monarchiques ou démocratiques. Et, dans cet ordre d'idées, il n'est pas jusqu'au *veto* des tribuns du peuple, que les patriciens n'aient employé au profit de leur puissance, en corrompant ceux qui le détenaient.

Enfin, dans la composition des classes et des centuries, la majorité et la prépondérance étaient en fait assurés pour longtemps aux patriciens. Ils devaient, en effet, être les plus riches de la cité et, dans la nouvelle constitution, la majorité appartenait non pas aux plus nombreux, mais aux plus riches. En outre, ils conservèrent, au moins jusqu'à la réforme des comices centuriates, le privilège de voter les premiers, puisque jusqu'à cette époque ce droit appartint aux six premières centuries de chevaliers qui furent toujours composées de patriciens[1].

Avec un si grand nombre de garanties, en admettant les plébéiens à la vie politique, les patriciens ne semblaient rien risquer ; on donnait à la plèbe l'illusion des droits politiques et c'était tout. Comment se peut-il que, malgré la supériorité de ses armes, le patriciat fût finalement vaincu ? Cela ne tint sans doute ni à l'introduction de la plèbe, ni à l'organisation des comices centuriates. Les choses sans cela se seraient probablement passées de la même manière ou à peu près, et, pour avoir retardé de quelques années l'admission des plébéiens aux droits politiques, les patriciens n'auraient pas reculé leur défaite. Les événements qui amenèrent la chute du patriciat, furent moins l'effet de l'organisation poli-

[1] Voyez sur ce point, ch. XI.

tique de Rome, que la conséquence de la situation sociale faite à la plèbe. La preuve de ce fait est qu'à aucune époque, dans la lutte des deux ordres, les plébéiens n'obtinrent jamais dans les comices une seule réforme à la constitution, par le simple jeu de son mécanisme. Ce fut toujours le patriciat qui céda, contraint il est vrai, mais sur un autre terrain que celui des comices. La constitution aristocratique de la République romaine était une forteresse imprenable ; les plébéiens n'y penchèrent que le jour où ses défenseurs, réduits par la famine, l'abandonnèrent.

II. — Les comices par centuries.

Privilèges de la fortune et de l'âge. — La réunion des centuries de Servius devint bientôt l'assemblée politique la plus importante de la constitution romaine. Cette assemblée a pour base la division que nous venons d'exposer. Chaque centurie représente un suffrage, et le vote se forme à la majorité des suffrages. La constitution servienne, quoique démocratique, laissait un avantage immense à la richesse ; il est vrai que, d'autre part, elle en créait un pour l'expérience, pour la vieillesse. Le premier consistait en ce que les citoyens de la première classe, naturellement les moins nombreux, formaient quatre-vingt dix-huit centuries, c'est-à-dire plus que la majorité nécessaire pour assurer le vote. On cessait de voter dès que la majorité était acquise ; aussi, à condition que les plus riches soient d'accord, n'arrivait-on que rarement à consulter les citoyens de la deuxième classe. Le vote s'arrêtait souvent à la 1re classe et Tite-Live rapporte que l'on n'arrivait jamais à consulter les citoyens des dernières classes. Quant au privi-

lège accordé à l'âge, il était moins important, mais il avait encore son prix. Dans chaque classe, les citoyens étaient divisés en deux catégories selon qu'ils avaient plus ou moins de quarante-cinq ans. Or, les *juniores* étaient évidemment plus nombreux que les *seniores;* cependant, dans chaque classe, les *seniores* formaient autant de centuries que les *juniores*, et par suite, quoique moins nombreux, disposaient d'autant de voix.

Convocation des Comices. — Dans leur organisation, les comices par centuries conservent le caractère militaire que paraît avoir eu primitivement la constitution de Servius. La convocation et la présidence des comices appartenaient aux chefs de l'armée, c'est-à-dire aux magistrats élus avec l'*imperium militare*. Pour les comices législatifs et électoraux, c'est le consul; ce fut également lui pour les comices judiciaires, tant que la préture ne fut pas distincte du consulat. Lorqu'on institua un préteur à côté des consuls, ce magistrat fut investi de l'*imperium militare*, et convoqua les comices centuriates judiciaires. Par exception, en cas de vacance du consulat, les comices électoraux étaient convoqués et présidés par un magistrat spécial appelé interroi; à la fin de la République, on vit même des préteurs présidés des comices électoraux, mais cela était considéré comme illégal, même à cette époque [1].

Les centuries se réunissaient au Champ de Mars en dehors du *pomœrium* [2]. C'était tout naturel, puisque l'armée ne pouvait pas se réunir dans la ville. Le jour où devaient se tenir les comices était annoncé d'avance par un édit du magistrat qui les présidait. Il devait y avoir un certain délai entre cet édit et sa convocation; il fut

[1] Aulu-Gèle, XIII, 15. — Cicéron, *Ad. Att.* IX, 9, § 3 ; 15, § 2; *De leg. agr.* III, 2, § 5, *De leg.* I, 15, 42.

[2] C'était l'enceinte sacrée de Romulus.

de dix-sept jours[1], comme pour les autres comices, à partir d'une époque, dont la date n'est pas certaine. Cependant, Tite-Live en parle au temps des décemvirs; peut-être ce délai remonte-t-il plus haut encore, et date-t-il de l'institution de ces comices.

Le jour des comices arrivé, le président fait hisser le drapeau rouge sur le Janicule. C'est encore une preuve du caractère militaire de l'organisation de Servius; le drapeau rouge, dans l'ancienne Rome, était destiné à appeler l'infanterie, de même que le drapeau vert sur le Capitole appelait la cavalerie. Le président, accompagné d'un augure, prenait ensuite les auspices.

Prise des auspices. — La cérémonie de la prise des auspices avait une grande importance. Le magistrat devait, la veille de la réunion, poser sa tente à l'endroit où se tiendrait l'assemblée. Il y dormait jusqu'à minuit, se levait alors pour examiner les signes; il était accompagné d'un augure qui les lui expliquait, mais c'était à lui, et non à l'augure, qu'il appartenait de déclarer si les signes étaient ou non favorables. Le président des comices fait connaître les signes qu'il attend; l'augure, à l'aide d'un bâton recourbé en ivoire, détermine l'espace (*templum*) dans lequel ils devront être observés; puis l'observation commence.

Les signes observés étaient classés en cinq catégories: 1° les signes *e cœlo*, comme les éclairs; 2° les signes *ex avibus*, comme le vol des oiseaux, leur nombre etc.; 3° les signes *ex tripudiis*, comme l'appétit des poulets sacrés; 4° les signes *ex quadrupedibus*, comme l'attitude de certains animaux; 5° les signes *e diris* s'offrant spontanément et qui sont toujours de mauvais augure, comme les orages.

[1] *Trinundinum.*

Dans la réunion des comices, lr auspices généralement employés sont les signes *ex avibus* ou *ex tripudiis*, presque toujours le vol ou le chant des oiseaux et l'appétit des poulets sacrés.

Si le magistrat déclare que les auspices sont défavorables, l'acte ne peut avoir lieu ce jour-là, et la réunion est ajournée au prochain *dies comitialis*. On recommencera la consultation des auspices et l'assemblée ne se réunira que si les signes sont favorables. Le magistrat était seul chargé de la prise des auspices ; il pouvait se faire qu'après l'accomplissement de l'acte, on en contestât l'entière régularité. Dans ce cas, sur la demande du Sénat ou d'un magistrat ayant la *per majorve potestas*, c'est-à-dire un pouvoir au moins égal à celui du magistrat dont on attaquait l'acte, ou même de sa propre initiative, le collége des augures se réunissait pour examiner les faits. S'il déclarait les auspices mal pris, le Sénat devait casser l'acte ou du moins la *lex curiata* ne pouvait être votée et l'on devait recommencer. C'était un droit fort important au point de vue politique, et dont l'on abusa plus d'une fois.

Tenue des Comices. — Si les auspices sont favorables, le président s'adresse alors à son *accensus* en ces termes solennels qui nous sont rapportés par Varron : « *Calpurni, voca incilium omnes quirites huc ad me.* » L'*accensus* s'écrie alors en s'adressant au peuple : « *Omnes quirites, venite huc ad judices.* » Le signal militaire est ensuite donné, c'est-à-dire que l'on convoque les citoyens en faisant sonner les clairons dans toute la ville. Tout cela se passe ordinairement avant le lever du soleil, afin que le peuple puisse se réunir au Champ de Mars dès la pointe du jour[1].

[1] Varron, *De ling. lat.* VI, 9. — Denys, IV, 84 ; VII, 59.

Le peuple étant réuni en masse, le président s'adresse à son *accensus* et lui dit : « *Calpurni, voca ad conventionem, omnes quirites huc ad me.* » L'*accensus*, se tournant vers la foule, lui crie : « *Omnes quirites, ite ad conventionem huc ad judices.* » Le magistrat assisté d'un augure et de deux sacrificateurs, offre alors un sacrifice aux dieux et fait les prières solennelles ; la cérémonie religieuse est ainsi achevée. Le magistrat, à ce moment, fait connaître la proposition qu'il a l'intention de soumettre aux comices, ou les candidats qu'il veut leur proposer. Mais cela ne constitue pas encore la *rogatio ;* c'est seulement pour permettre au peuple de discuter, et le magistrat peut toujours, suivant les circonstances, modifier la *rogatio* ou proposer d'autres candidats. Cette discussion n'a pas lieu nécessairement le jour des comices ; elle peut être l'objet d'une assemblée de citoyens, appelée *contio*, quelques jours avant la réunion des comices. Cette façon d'agir finira par être absolue ; mais pendant longtemps la *contio* se tint immédiatement avant le vote. Dans ce cas, lorsque le président juge que la discussion a suffisamment duré, il ordonne à tous les citoyens de se ranger dans leurs centuries ; chaque centurie, ayant à sa tête son centurion, se réunit à l'endroit qui lui est indiqué d'avance [1]. Le magistrat donne alors lecture de la *rogatio* ou de la liste des candidats qu'il propose définitivement et le vote commence.

Les dix-huit centuries équestres donnent, les premières, leurs suffrages [2] ; puis vient la première classe, puis

[1] Tite-Live, x, 21 ; xxvi, 22 ; xxxi, 7. — Cicéron, *De leg.* iii, 4, 11 ; *Ad Att.* i, 19, § 3 ; *Pro Flac.* 7, 15. — Varron, *De ling. lat.* vi, 88.

[2] Sur les centuries équestres et leur vote prérogatif aux comices centuriates, voyez p.100, 106 et ch. xi.

les centuries de la seconde etc., jusqu'à ce qu'on obtienne les quatre-vingt dix-sept voix nécessaires pour former la majorité ; dès qu'elles sont obtenues, le vote cesse. Dans chaque centurie, l'opinion se formait sans doute à la majorité des voix. Le vote avait lieu publiquement à haute voix, et pour chaque centurie il était porté par le centurion au *præco* qui le transmettait au magistrat. Pendant tout le temps du vote, le drapeau rouge que le magistrat avait fait hisser le matin sur le Janicule, y restait[1] et, s'il disparaissait, le vote devait cesser immédiatement. C'était une vieille coutume remontant à l'époque où Rome pouvait être attaquée inopinément ; elle fut observée très-longtemps malgré les abus qu'elle pouvait engendrer.

Enfin le président, après avoir recensé les votes, proclamait le résultat et prononçait la dissolution des comices. La proclamation devait avoir lieu avant le coucher du soleil, sinon l'assemblée était prorogée au premier *dies comitialis.*

Dissolution des Comices. — La réunion des centuries, comme celle des comices curiates, pouvait être empêchée avant le vote si les augures déclaraient les auspices contraires. Si le vote commençait, on pouvait encore l'interrompre lorsque le collége des augures observait inopinément des signes défavorables. Il pouvait même se présenter une situation plus singulière, lorsque deux magistrats, ayant tous deux le *jus auspiciorum*, consultaient en même temps les auspices, et que l'un les déclarait favorables et l'autre défavorables ; ces deux magistrats se tenaient ainsi mutuellement en échec. C'est pour éviter cet inconvénient, qu'on gradua

[1] Dion Cassius XXXVII, 28. — Tite-Live, XXXIX, 15, dit que ce drapeau était sur le capitole.

les auspices d'après la *potestas* des magistrats. Cette réforme, datant sans doute du sixième siècle, est l'œuvre des lois *Ælia* et *Fufia*. Il y eut les *auspicia maxima*, donnés aux magistrats supérieurs et les *auspicia minora* réservés aux magistrats inférieurs ; nous ne savons pas exactement si les *auspicia maxima* étaient classés hiérarchiquement. Désormais, si deux magistrats prennent les auspices le même jour, ce sont ceux du magistrat supérieur qui prévalent.

C'est surtout en ce qui concerne le droit de convocation, qu'il importait de régler les pouvoirs des différents magistrats. Tous ceux qui étaient élus *cum imperio* pouvaient convoquer les comices et tous, sans distinction, pouvaient réunir le peuple. Pour éviter que deux magistrats, usant de leur droit, convoquent le peuple le même jour, on appliquait les règles de la *par majorve potestas*. En vertu de ce principe, un magistrat supérieur pouvait empêcher ou dissoudre la réunion convoquée par un magistrat inférieur ; ainsi le consul avait le droit de s'opposer à la réunion ordonnée par un préteur ou par un édile, le préteur jouissait du même droit vis-à-vis des magistrats inférieurs. Ces derniers, au contraire, étaient placés sur un même pied d'égalité, et de deux réunions convoquées pour le même jour, on tenait seulement celle qui l'avait été la première. Si le conflit s'élevait entre deux collègues, celui qui s'opposait devait triompher; c'était la conséquence de son droit d'*intercessio*. A cet égard, on ne connaît pas bien les droits du censeur qui occupait à Rome une situation à part. On trouve, dans Tite-Live [1], un passage où le censeur Tibérius Gracchus vient interrompre la réunion provoquée par le tribun Rutilius, mais l'historien

[1] Tite-Live, XLIII, 16.

ajoute que le tribun protesta, parce que c'était un empiétement sur ses prérogatives. D'autre part, le censeur avait une puissance trop considérable, pour être placé sur le même rang que les questeurs ou les édiles. Peut-être la règle de la *par majorve potestas* ne s'appliquait-elle ni pour lui ni contre lui ; par suite, si personne ne pouvait s'opposer à une réunion convoquée par lui, il ne pouvait, de son côté, mettre obstacle à l'assemblée d'un autre magistrat.

Quant aux tribuns, dont le pouvoir, dans les premiers siècles de la République, ne consistait guère qu'en un droit d'opposition absolue, que pouvaient-ils faire relativement à la convocation des assemblées populaires? Leur *veto*, qui les mettait au-dessus de tous les magistrats, leur permettait-il de s'opposer à la réunion des comices convoqués par un consul? Les textes ne permettent pas de l'affirmer; les tribuns pouvaient s'opposer à l'adoption d'une *rogatio* proposée aux comices, mais ils ne paraissent pas avoir jamais pu empêcher leur réunion. Mais, d'autre part, il semble certain qu'aucun magistrat ne pouvait disperser l'assemblée faite par un tribun du peuple. A cet égard, il était dans une situation analogue à celle du censeur; ne pouvant dissoudre la réunion d'aucun magistrat, personne, sauf ses collègues sans doute , ne pouvait dissoudre la sienne.

III. — De la compétence des comices par centuries.

Les comices ont une triple compétence ; ils doivent voter en matière législative, électorale et judiciaire. Mais on se tromperait étrangement si l'on comparait les droits des comices aux pouvoirs de nos assemblées

délibérantes; le peuple, réuni dans ses comices, n'avait qu'une souveraineté passive, comparable, si l'on veut un terme de comparaison pris dans les temps modernes, à celle de la chambre des députés de la constitution de l'an VIII ; il n'avait que le droit d'accepter ou de rejeter purement et simplement les propositions du président des comices, sans avoir le droit de les amender ni d'en substituer d'autres. La souveraineté active appartient au président de la réunion, dont les propositions seules peuvent être soumises aux comices. Les magistrats profitèrent même quelquefois de cette situation, pour faire voter au milieu de dispositions populaires des propositions qui ne l'étaient point. Mais les lois *Cæcilia* et *Didia* défendirent de mêler dans une même *rogatio* des propositions relatives à différents objets.

Le peuple n'avait donc à se prononcer que par oui ou par non sur les décisions qu'il avait à prendre dans les procès criminels ou relativement aux projets de loi et ne pouvait voter, dans les comices électoraux, que pour les candidats dont les noms figuraient dans la *rogatio* du magistrat [3]. Prenons en particulier chaque objet de la compétence des comices par centuries.

Compétence des comices électoraux. — Les comices par centuries devaient élire chaque année:

1° Deux consuls. Si l'un des deux décède ou abdique au cours de l'année, son collègue convoque les comices et fait nommer un consul *suffectus*. Si tous deux meurent ou abdiquent, la situation est plus grave, car le préteur n'a pas qualité pour convoquer les comices électoraux ; le Sénat doit alors intervenir et désigner un interroi, qui convoque les comices pour l'élection des consuls.

2° Un préteur jusqu'en 242, puis deux à partir de cette époque, puis quatre après 227, puis six après 197,

enfin huit depuis Sylla. Si l'un des préteurs venait à manquer pendant l'année, les consuls réunissaient les comices pour élire son successeur.

3° Enfin d'une façon régulière, les comices centuriates élisaient tous les cinq ans deux censeurs ; depuis 334, la durée de leurs fonctions était seulement de dix-huit mois et l'on restait trois ans et demi sans censeur. Si l'un des censeurs en fonction venait à mourir ou abdiquait, son collègue ne pouvait continuer ses fonctions et les comices étaient réunis pour élire deux nouveaux censeurs.

Les comices centuriates eurent toujours le privilège d'élire les hauts magistrats politiques. C'est à eux que revenait le droit de nommer les magistrats extraordinaires revêtus de l'*imperium militare*. C'est en vertu de ce principe qu'ils eurent à désigner, à différentes époques :

1° Les décemvirs qui, pendant deux ans, possédèrent en leurs mains le pouvoir absolu.

2° Les *tribuni militum cum consulari potestate*, qui pendant la période s'étendant de 443 à 366, remplacèrent les consuls, aussi souvent que le Sénat le voulut.

3° Les *triumviri Reipublicæ constituendæ* qui, à la fin de la République, voulurent faire consacrer en droit, la puissance qu'ils avaient prise en fait.

Remarquons qu'à l'origine les pouvoirs des comices centuriates n'étaient pas absolus, puisque l'*imperium* ne pouvait être conféré que par une *lex curiata* ; cette procédure archaïque devint une simple formalité à partir de la loi *Mænia*. Toutefois l'élection des censeurs en fut toujours dispensée, probablement parce qu'ils n'avaient pas l'*imperium militare*. Leurs fonctions comportaient seulement la *potestas censoria*, qui leur était

conférée, après l'élection, par une *lex centuriata* spéciale [1].

Compétence législative. — La compétence des comices par centuries en cette matière paraît avoir embrassé toutes les branches de la législation, législation politique, lois criminelles et lois civiles. Cependant si l'on fait le départ des lois centuriates et des lois tributes, on peut remarquer que plus on avance vers la fin de la République, plus ces comices semblent abandonner le droit civil aux tribus et surtout à l'édit du préteur, pour ne s'occuper que de droit public. Mais cela n'est certainement qu'un fait et n'indique aucune limitation à la compétence des comices. Ils pouvaient donc voter :

1° Les lois civiles. Ce sont les centuries qui ont voté la loi des XII tables, base de tout le droit civil des Romains.

2° Les lois relatives à la juridiction criminelle, comme la *lex Valeria de provocatione*.

3° Les lois politiques et constitutionnelles, les *leges Publiliæ Philonis*, la *lex Hortensia*, etc.

4° La *lex de bello indicendo*, qui jusqu'à la fin de la République fut votée par les centuries [2].

5° La *lex de censoria potestate*, qui remplaçait pour les censeurs la *lex curiata de imperio*.

Avant d'être portée devant les comices, la proposition de loi devait être approuvée d'avance par le Sénat. C'était l'*auctoritas senatus*, qu'il ne faut pas confondre avec le *patrum auctoritas* [3]. On conserva cet usage très longtemps et ce fut César qui le premier s'en affranchit [4].

[1] Cicéron, *De leg. agr.* II, 11.
[2] Tite-Live, XLV, 21.
[3] Voy. p. 43 et le chapitre sur le Sénat.
[4] Dion Cassius, XXXVIII, 1, 2.

Après le vote de la loi par les centuries elle devait être portée aux comices curiates auxquels il appartenait de la ratifier ; c'était l'*auctoritas patrum*. Cette ratification, comme nous l'avons déjà dit, ne fut plus qu'une formalité sans importance, à partir de la loi *Publilia Philo*, en 339 avant Jésus-Christ.

Compétence en matière criminelle. — Le pouvoir absolu que donnait aux magistats la possession de l'*imperium* recevait un tempérament par la *provocatio*, c'est-à-dire le droit laissé aux accusés condamnés par eux d'en appeler de leur sentence au peuple réuni dans ses comices. Cette juridiction, que les Romains considéraient avec raison, comme la meilleure des garanties contre l'oppression, avait été établie au lendemain de l'abolition de la royauté. En 509 avant Jésus-Christ, une loi *Valeria* avait institué le *jus provocationis* qui fut étendu et confirmé plus tard par la loi *Horatia* et *Valeria* qui, en 449, défendit sous peine de mort de créer des magistratures nouvelles non soumises à la *provocatio*, la *lex Valeria* en 200[1], les *leges Porciæ*, la *lex Sempronia* en 123 dirigée contre la suspension de la *provocatio* à la suite du vote du *senatus consultum ultimum*.

A l'origine la *provocatio* ne put s'exercer que contre les sentences entraînant la peine de mort ; plus tard on l'étendit aux sentences condamnant un individu à être battu de verges (*verbera*) ou à une amende dépassant un chiffre déterminé (*suprema multa*). On l'admit aussi contre les peines assimilées à la mort, comme l'*interdictio aquæ et ignis*. Mais la *provocatio* ne s'exerce devant les comices par centuries que s'il s'agit d'une sentence capitale, dans les autres cas elle est portée devant les tribus.

[1] On ne connaît pas exactement la portée de cette loi ni celle des *leges Porciæ*, mais ce fut certainement d'étendre le *jus provocationis*.

En principe la *provocatio* s'exerce contre tous les ma gistrats ; cette règle ne comporte que trois exceptions La *provocatio* n'atteint pas :

1° Le dictateur [1].

2° Les magistrats qui, comme un consul, prononcen une sentence dans l'exercice de l'*imperium* militaire, pa exemple, la condamnation prononcée contre un solda coupable d'actes d'indiscipline en campagne [2].

3° Les consuls, investis d'un pouvoir dictatorial pa le *senatus consultum ultimum*, au moins jusqu'à la lo *Sempronia*.

En parlant de l'organisation de la justice nous diron quelle était la procédure des procès criminels et de l *provocatio* ; cette procédure est d'ailleurs la même qu l'affaire aille devant les centuries ou devant les tri bus.

Les comices formaient le dernier degré de juridiction leur sentence était sans appel et jamais elle ne fut sou mise à l'*auctoritas patrum*, comme les autres décision des comices par centuries.

[1] Tite-Live, II, 18, 29 ; III, 20 ; IV, 13-15 ; VIII, 33-35. — Denys V, 70, 73. — Zonaras, VII, 13. — Cependant Mommsen s'appuyan sur un passage de Festus soutient que le dictateur était soumi à la *provocatio*. On discute aussi sur le point de savoir si l *provocatio* était admise, contre la sentence d'un tribun de l plèbe, condamnant un citoyen qui avait violé sa personne sacro sainte.

[2] Tout le monde connaît l'histoire de Manlius Torquatus con damnant à mort son fils qui avait combattu sans son ordre.

CHAPITRE VI

LA DIVISION EN TRIBUS — LES ASSEMBLÉES POPULAIRES ET LES COMICES PAR TRIBUS

I. — La division en tribus.

Les tribus de Servius. — De l'époque de Servius Tullius date une division qui par la suite devint la plus importante de la constitution romaine. Cette division était territoriale et formait, au point de vue administratif et religieux, une circonscription dont l'importance n'est pas bien connue dans l'organisation de Servius ; c'était la tribu. « Après avoir partagé en quatre quartiers, dit Tite-Live, les collines et les parties habitées, Servius leur donna le nom de tribus, probablement par suite des tributs qu'il leur imposait. Ces tribus n'avaient d'ailleurs aucun rapport avec la division ni avec le nombre des centuries. » Ajoutons immédiatement qu'elles n'avaient de commun que le nom avec les anciennes tribus de *Ramnenses*, des *Titienses* et des *Luceres*.

De cette organisation nous ne savons avec certitude que deux choses : d'abord, que Servius divisa le terri-

toire en un certain nombre de circonscriptions qu'il appela tribus et en second lieu que c'était une division géographique. La difficulté commence dès qu'on veut en préciser le nombre ; sur ce point les auteurs anciens sont aussi divisés que les modernes. Tite-Live et Aurélius Victor semblent n'en connaître que quatre ; Varron, au contraire, en compte vingt-six ; Denys parle de trente et une. Parmi les modernes, toutes les opinions aux nuances près, paraissent se grouper en deux systèmes.

Dans le premier, en se basant principalement sur le texte de Tite-Live que nous citons plus haut, on pense que Servius divisa le territoire en quatre tribus qui furent les tribus urbaines. Ce n'est que postérieurement, à la suite des conquêtes de Rome, que les nouvelles tribus ont été créées et que leur nombre se trouva porté à vingt et un vers le commencement du cinquième siècle [1].

Il est un autre système, qui se couvre de la grande autorité de Niebuhr [2]. Dans cette opinion le nombre des tribus de Servius eût été de trente ; elle se base sur un passage de Denys d'Halicarnasse, dans lequel, sur la foi d'autorités anciennes, il affirme que le nombre des tribus rustiques fut d'abord de vingt-six, ce qui, avec les quatre tribus urbaines, forme le chiffre de trente [3]

[1] C'est le système admis par Mommsen, Lange, Sollau, Willems, Ortolan, Belot ; mais ces auteurs ne s'accordent pas entre eux sur la façon dont se sont formées les dix-sept autres tribus.

[2] Dans le même sens, Gœttling, Becker, Madwig, et Mispoulet.

[3] Denys, IV, 15 ; V, 31. Voy. Belot, *Hist. des Chev. Rom.* I. 36[illegible] 394, 404, 422-424 ; Niebuhr, *Hist. Rom.* I, 433. Dans le premier système, on interprète le texte de Denys en lui faisant signifier que la campagne était divisée en vingt-six *vici*. On appela ainsi une sorte de circonscription territoriale, centre d'une ch[illegible]

Au commencement de la République le nombre des tribus est vingt-et-un. Comment expliquer avec le premier système la formation de dix-sept tribus entre Servius et les premières années de la République puisque l'histoire n'enregistre pas de grandes conquêtes sous Servius ni sous Tarquin. L'hypothèse de Niebuhr au contraire explique très bien comment le chiffre primitif de trente a été réduit à vingt. Les Romains, battus par Porsenna, durent lui céder une grande partie de leur territoire, un tiers environ, qui comprenait les dix tribus disparues. Rome ne comptait donc plus que vingt tribus quand fut formée, au commencement de la République, la tribu *Claudia*.

Quoiqu'il en soit, vers le commencement du cinquième siècle, on trouve vingt tribus et depuis cette époque toutes les additions des nouvelles tribus, au fur et à mesure des conquêtes de Rome, sont fidèlement rapportées par Tite-Live. Ces vingt tribus comprenaient les quatre tribus urbaines, *Subarana*, *Esquilina*, *Collina*, *Palatina* et seize rustiques portant les noms suivants, presque tous empruntés à des *gentes* patriciennes : *Æmilia*, *Camilia*, *Crustumina*, *Cornelia*, *Fabia*, *Galeria*, *Horatia*, *Lemonia*, *Menenia*, *Papiria*, *Pollia*, *Pupinia*, *Sergia*, *Romilia*, *Voturia* et *Voltinia*. La dix-septième fut formée vers l'an 250 de la fondation de la ville, lorsque Appius Claudius quitta Rhégille avec ses clients

pelle argéenne. De même que la ville comptait aussi vingt-sept chapelles, qui furent réparties entre les quatre tribus, de même la campagne en avait vingt-six. Dans le silence de Tite-Live, dit-on, il est probable qu'elles ne furent pas réparties en tribus, mais l'eussent-elles été, qu'elles n'en auraient pas formé vingt-six, puisque nous savons, d'après Varron, que la seule tribu *Romilia*, sur la rive gauche du Tibre, comptait, à elle seule, sept de ces chapelles, dont cet auteur donne d'ailleurs les noms.

pour venir s'établir à Rome, où le peuple lui donna un territoire sur la rive droite de l'Anio [1].

Les tribus postérieures à la royauté. — Malgré les guerres nombreuses et les conquêtes territoriales qu'elle fit, Rome fut près d'un siècle sans s'adjoindre de nouveaux citoyens. Après le sac de Rome par les Gaulois, la situation restait critique malgré leur départ; une partie des anciens alliés latins et herniques étaient devenus hostiles. Pour ne pas voir augmenter le nombre de ses ennemis par ses plus proches voisins, Rome en fit des citoyens. En 385 avant Jésus-Christ, elle donna le droit de cité aux habitants des territoires de Véies, de Capènes et de Falérie et les répartit entre quatre tribus nouvelles, appelées *Stellatina*, *Tromentina*, *Sabatina* et *Arniensis* [2]. Le nombre total des tribus se trouva ainsi porté à vingt-cinq. Ce fut pour la même raison qu'en 356 deux tribus furent encore créées. La seconde campagne des Gaulois contre Rome n'avait pas été aussi heureuse pour eux que la première. Les villes latines, fatiguées des dévastations de ces barbares, avaient fini par renouer avec Rome la vieille alliance, qui autrefois les avait unies. Les Gaulois furent chassés, les Volsques et les Herniques définitivement écrasés. Pour conserver ces avantages en s'assurant de nouveaux dévouements, le Sénat donna le droit de cité à tous les habitants entre Antium et Terracine et les répartit dans deux nouvelles tribus qui portèrent les noms de *Promptina* et de *Publilia* [3].

Après la guerre du Latium, lorsque Rome eut détruit l'ancienne confédération des villes latines, elle voulut en réglant le sort des vaincus attacher à sa fortune les cités

[1] Tite-Live, II, 16, 21 ; VIII, 37 ; XXVI, 9, 22 ; XXVII, 6 ; XXXVIII, 38 ; XXIX, 37 ; XLII, 34.

[2] Tite-Live, VI, 6.

[3] Tite-Live, VII; 15.

les plus voisines. Elle accorda le *jus civitatis* aux habitants de Lanuvium, d'Aricie, de Pedum, de Nomentum et de Gabies et forma avec ces citoyens les deux tribus *Mæcia* et *Scaptia*, en 339 avant Jésus-Christ. Rome trouva encore plusieurs fois l'occasion d'appliquer la même politique pendant les guerres du Samnium. En 329, on donna aux Privates après leur soumission le *jus civitatis sine suffragio*. Leur droit fut complété en 323 en même temps que celui des habitants du Tusculum et des Velitres. Tous ces nouveaux citoyens furent compris plus tard dans la tribu *Oufentina*, qui fut formée, en 310, à la même époque que la tribu *Falerina*[1]. Le nombre des tribus fut donc à cette époque trente et un.

Deux nouvelles tribus furent encore créées en 299. En 304, après avoir encore une fois réduit les Samnites à l'impuissance, les Romains écrasèrent les villes èques qui avaient pris les armes contre eux dans la dernière guerre, mais ils accordèrent à leurs habitants le droit de cité sans suffrage. Lorsque les Samnites eurent réformé une coalition avec les Etrusques et les Gaulois, Rome éleva les vaincus à la dignité de citoyens et les rangea avec les habitants des villes herniques battus par Marcius pendant la troisième guerre du Samnium dans deux tribus nouvelles *Aniensis* et *Terentina*. Enfin deux dernières tribus furent formées après la première guerre punique. Elle comprirent toutes les populations sabines qui, à la fin des guerres du Samnium, avaient déjà reçu le *jus civitatis* sans les droits politiques. Ce furent les tribus *Quirina* et *Velina*[2].

[1] Tite-Live, IX, 20. Festus, V° *Ufentina*. Dion Cassius, XIX, 10. Valère Maxime, VI, 2.

[2] Tite-Live, X, 9 ; XXIII, 12, 25 ; XLV, 15.

Ainsi furent formées les trente-cinq tribus entre lesquelles étaient répartis tous les citoyens romains. Ce nombre ne sera pas dépassé, Rome n'aura plus à faire qu'à des ennemis relativement éloignés, dont elle fera des sujets et non plus des citoyens, comme elle fit pour les populations qui l'environnaient. Désormais les territoires conquis ne feront plus partie de l'*Ager romanus* ; on les déclarera provinces romaines, comme on fit en 241 pour la Sicile. Néanmoins les vieux Romains eurent toujours la prépondérance. Ils occupaient en effet vingt-et-une tribus, tandis que les étrangers naturalisés n'en tenaient que quatorze : les Etrusques quatre, les Volsques, les Latins, les Ausones, les Eques et les Sabins, chacun deux. Aux assemblées des tribus les Romains disposaient de vingt-et-une voix, tandis que les naturalisés, quoique plus nombreux, n'en avaient que quatorze. Ce n'est pas à dire qu'il ne fût plus fait de large concession du droit de cité après cette époque, mais tous les nouveaux citoyens étaient attribués à l'une des anciennes tribus. On a prétendu, sur la foi d'un passage de Velleius Paterculus [1], qu'après la guerre sociale, les Italiens à qui l'on avait accordé le *jus civitatis optimo jure*, furent inscrits dans huit ou dix tribus nouvelles. Rien en dehors de ce texte ne révèle l'existence de ces tribus ; les auteurs n'en parlent pas et l'on ne pourrait dire à quel moment elles ont disparu, comme elles ont dû le faire puisque sous Sylla le nombre des tribus est encore de trente-cinq.

De la personnalité des tribus. — Ces tribus, vers le milieu de la République, comprennent tous les citoyens romains, patriciens et plébéiens, sans distinction ; tout citoyen pubère, ayant le *jus suffragii*, n'étant pas æra-

[1] II, 20.

rius, fait partie d'une tribu. Mais en fut-il toujours de même et ce principe remonte-t-il à Servius ? Sur ce point trois systèmes sont en présence.

1° Système de Niebuhr. — Jusqu'à la loi des XII tables les tribus n'ont compris que les plébéiens propriétaires fonciers, c'est-à-dire ceux rangés dans les cinq classes des centuries. Ce n'est que postérieurement aux décemvirs que les patriciens et les clients ont été inscrits dans les tribus.

2° Système de Mommsen. — La tribu dès l'origine fut exclusivement territoriale et nullement personnelle, de sorte que les citoyens n'auraient appartenu à une tribu que parce que leurs terres étaient sur le territoire de cette tribu. Dans cette opinion les tribus, jusqu'à la censure d'Appius Claudius, en 312, n'auraient compris que les citoyens *assidui*, patriciens ou plébéiens.

3° Système de Becker. — Dès le début, la tribu fut personnelle. A l'origine la répartition des citoyens entre les tribus fut faite d'après le lieu de leur domicile. Chacun appartint ainsi à la tribu sur le territoire de laquelle il habitait. La tribu, ainsi acquise à un chef de famille se transmettait héréditairement à ses enfants. On comprend que dans ces conditions la répartition devait atteindre tous les citoyens et que tous figuraient dans les tribus.

Il y avait à Rome une étroite corrélation entre l'obligation de payer le tribut et le service militaire ; la tribu de Servius fut précisément une division faite dans le but de faciliter la répartition de l'impôt et la levée des soldats. Tout individu payant l'impôt et pouvant être appelé au service militaire, devait être inscrit dans une tribu ; or, ces individus sont sans distinction les hommes des cinq classes, les *classici*. Les *ærarii* ne figurent pas pas dans les tribus de Servius, mais ils entrèrent dans

la division, dès qu'ils furent appelés à payer le tribut pour la solde, sans doute à l'époque des guerres puniques ; les *proletarii* et les *capite censi* furent presque toujours exclus des tribus et n'y entrèrent qu'au second siècle avant Jésus-Christ, parce que ce fut seulement à ce moment, en 179, qu'ils durent pendant quelques années payer un léger tribut. Faisaient donc partie des tribus tous les citoyens payant l'impôt, ce qui comprenait les patriciens. Est-ce à dire que la tribu était territoriale ? Non assurément et cette thèse est si difficile à soutenir que Mommsen lui-même est obligé de reconnaître qu'à une époque inconnue, coïncidant sans doute avec les guerres de l'indépendance italienne, la tribu devint personnelle. Il est beaucoup plus simple et plus conforme aux sources de croire qu'elle le fut toujours. Nulle part on ne trouve l'indication de la tribu d'un immeuble, tandis qu'à chaque instant on voit citer des personnes dont les auteurs indiquent la tribu. Elle avait été donnée à l'origine au chef de famille et tous ses descendants la gardaient. Aussitôt qu'une personne était admise au droit de cité, elle était inscrite dans une tribu à laquelle appartenaient désormais tous les citoyens de sa descendance. La tribu de l'individu était d'ailleurs distincte de son domicile réel ; aussi voyons-nous dans les textes le domicile d'origine désigné par le mot *origo* et le domicile réel par l'expression *regio*.

La tribu personnelle d'un citoyen pouvait être changée par les censeurs. Ils sont en effet chargés de dresser définitivement, tous les cinq ans, la liste des citoyens compris dans chaque tribu. En vertu de leur pouvoir de s'enquérir et de juger la conduite morale des citoyens, ils pouvaient, à titre de peine, frapper d'une note d'infamie l'individu coupable d'un fait réprouvé non par les lois, mais par l'honneur ou les mœurs. Si le citoyen

frappé de la *nota censoria* n'était ni sénateur, ni chevalier, il était transféré d'une tribu rustique dans une tribu urbaine, ou même, bien que ce droit des censeurs soit contesté, il était exclu de toutes les tribus, ce que les Romains appelaient *in cæritum tabulas referre*, c'est-à-dire qu'il restait citoyen mais privé de tous ses droits politiques. La peine résultant de la *nota censoria* durait tant que d'autres censeurs n'en avaient pas relevé celui qui en était atteint.

Le transport d'un citoyen d'une tribu rustique dans une tribu urbaine constituait une peine grave, non parce que les tribus rustiques avaient des droits qui n'appartenaient pas aux autres, mais parce que les tribus urbaines étaient les plus nombreuses, ce qui donnait une part d'influence moindre à chacun de ses membres. En dehors de la réprobation que l'usage social attachait aux tribus urbaines, il en résultait pour celles-ci une infériorité politique sur les tribus de la campagne. C'était aussi celles qui contenaient toutes les petites gens, les marchands, les affranchis que l'on renfermait le plus souvent dans une même tribu. Aussi attachait-on la plus extrême importance à la répartition des affranchis dans les tribus et le classement de cette catégorie de *tributes* a-t-il souvent varié !

Ce droit des censeurs de changer la tribu des citoyens est la meilleure preuve que l'on puisse fournir de la personnalité des tribus. Aussi notre système sur ce point se résumerait en ces deux propositions : 1° la tribu fut personnelle dès l'origine ; 2° dans sa composition elle comprit toujours aussi bien des patriciens que des plébéiens. Mais on aurait tort de conclure de là que les patriciens ont toujours voté dans les tribus au même titre que les patriciens ; nous allons voir en effet qu'il en fut autrement.

II. — *Les* concilia plebis *et les comices par tribus.*

Il est incontestable que la révolution de 509, renversant les Tarquins et établissant la République, fût faite par l'aristocratie romaine contre les rois et contre la plèbe. Les patriciens fondèrent un ordre de choses dans lequel non-seulement tous les pouvoirs leur appartenaient, mais où la route des pouvoirs publics était barrée aux plébéiens de telle sorte qu'ils ne puissent jamais espérer y arriver.

Cependant les patriciens ne peuvent empêcher les plébéiens de se compter, soit aux comices, soit à l'armée ; la plèbe voit en outre un certain nombre des siens dans la première classe. Ce sont les riches familles des pays conquis qui, comme les *Papii* et les *Cecinnæ*, n'ont pas été admises au patriciat ou bien celles qui, pour une raison ou pour une autre, sont sorties des curies, comme les *Virginii* et les *Metelli*. Il se forme ainsi dès le commencement de la République une noblesse plébéienne qui s'appuie sur les classes inférieures et qui, en même temps, est poussée par elle.

A Rome, comme dans tous les pays sans industrie, les pauvres étaient nombreux ; les guerres de Porsenna, en ruinant la campagne, avaient augmenté leur nombre. Pour vivre, la plèbe rustique avait dû emprunter aux riches patriciens ; ceux-ci prêtèrent à des taux usuraires, à l'échéance ils ne furent pas payés et se montrèrent d'une rigueur excessive. La plèbe s'irrita et il ne fallut rien moins que la reconstitution momentanée du pouvoir royal entre les mains d'un dictateur pour armer les citoyens de la campagne romaine contre les Tarquins. Deux fois la plèbe ne marcha contre les Eques,

les Volsques et les Sabins que sur la promesse du Sénat de régler les dettes après la guerre ; deux fois le Sénat manqua à la parole donnée. Ce fut à la suite de ces incidents qu'eut lieu la première *secessio plebis*. Les légions, nous dit Tite-Live, se retirèrent sur le Mont-Sacré ; d'autres disent sur l'Aventin. Quoi qu'il en soit, il paraît certain que vers ce temps la plèbe se sépara du patriciat.

Il n'est pas probable que ces *secessiones plebis* aient eu la forme que nous pourrions penser. On imaginerait difficilement tout un peuple abandonnant ses maisons pour aller camper sur un terrain assez éloigné de la ville où d'ailleurs il n'aurait pu s'établir faute de place. Il faut plutôt entendre par là, avec Niebuhr et Belot, une scission entre les romains de la ville et ceux de la campagne menaçant de ne plus se rendre à la ville, de porter leurs produits sur un autre marché et de créer ainsi un nouveau centre commercial qui eût ruiné Rome. Ce danger fut peut-être encore accru par un mouvement des plébéiens de la ville qui purent réellement passer le Tibre comme s'ils étaient décidés à émigrer ; de là est probablement venue la tradition de la retraite sur l'Aventin. Cette situation était certainement des plus dangereuses pour Rome et était assez grave pour obliger les patriciens à céder. C'est précisément ce besoin de la ville qui fit la force de la plèbe et assura son triomphe, malgré les défenses légales de la constitution patricienne.

Le peuple obtint la création de magistrats pris nécessairement dans son sein et qui devaient la défendre contre les entreprises des patriciens. Les plébéiens eurent alors dans les tribuns des protecteurs officiels, dont la personne était inviolable et qui pouvait non seulement paralyser l'action des magistrats patriciens mais encore

empêcher les comices de délibérer. Ce fut la première victoire de la plèbe, elle lui permit de s'organiser politiquement.

Quelques années après, nous voyons les tribuns Concidius et Genucius citer devant le peuple le consul Menenius coupable de n'avoir rien fait pour sauver les Fabius à la Cremere et Statius, citer le consul Servilius coupable de s'être laissé battre par les Veiens sur le Janicule. Vers la même époque, nous voyons les tribuns réunir le peuple et l'exciter à propos des lois agraires. Quelles étaient donc ces réunions devant lesquelles on citait les consuls?

Les Concilia plebis. — Au milieu des incertitudes qui entourent ces premières assemblées de la plèbe, le système ordinairement adopté est le suivant. Les plébéiens, formant un ordre dans l'Etat, ayant des intérêts distincts et particuliers, ayant conquis le droit d'avoir des chefs pour discuter leurs prétentions et les défendre contre les patriciens, se réunissaient dans des assemblées d'où étaient exclus patriciens et clients. Ces réunions n'avaient aucun caractère légal, elles étaient faites sans auspices, aucune loi ne les avait instituées, elles étaient un fait. Comment la décision était-elle prise? D'après les historiens qui donnent entrée aux plébéiens dans les curies, avis que nous ne saurions admettre, les plébéiens de chaque curie formaient une voix et les décisions étaient prises à la majorité; il en fut ainsi jusqu'au plébiscite *Publilius Volero*, en 471 avant Jésus-Christ, à partir duquel les plébéiens votèrent de la même façon, mais par tribus locales. D'autres, au contraire, pensent avec beaucoup de raison, qu'il en fut ainsi à toute époque.

Ces assemblées de la plèbe, *concilia plebis*, se transformèrent vers le commencement du cinquième siècle

de Rome, sans doute à la suite de la loi *Horatia Valera*, la première qui, croit-on, tenta de rendre les plébiscites obligatoires pour tous. Les *concilia plebis* devinrent les *comitia tributa;* mais ces comices se tinrent encore sous deux formes.

Si l'assemblée était convoquée par des magistrats ayant le *jus cum populo agendi*, elle comprenait non-seulement la plèbe, mais tous les membres des tribus, tout le *populus*. Ce sont les décisions de cette assemblée, que la loi *Horatia Valeria* voulut rendre générales, car c'était de véritables lois tributes, plutôt que des plébiscites au sens strict du mot. C'était d'ailleurs cette réunion qui portait le nom de *comitia tributa*. Si, au contraire, l'assemblée était convoquée par des magistrats plébéiens, tribuns ou édiles, elle comprenait seulement la plèbe; elle conserve l'ancienne dénomination, *concilium plebis*, et rend des plébiscites. Si nous voyons les patriciens y assister en fait et y jouir même d'une influence considérable[1], comme aux comices tributes, c'est une simple tolérance; en droit ils ne doivent pas y venir.

Tel est dans son ensemble le système communément suivi sur cette question. Cependant, malgré l'autorité des noms qui s'y attachent[2], nous ne pouvons adopter entièrement cette opinion, parce que nous ne voyons pas se dessiner assez nettement, dans l'histoire, la coexistence de deux sortes de réunions populaires, distinctes quant aux magistrats pouvant les convoquer, quant à leurs attributions, quant à l'autorité des décisions prises. On semble surtout baser la distinction sur ce fait, que si le président est un magistrat créé avec

[1] Tite-Live, III, 63; V, 30, 32, XXVII, 21.
[2] Mommsen, Willems, Mispoulet, etc.

auspices, consul ou préteur, les textes appellent la réunion *comitia tributa*, tandis que si elle est présidée par un magistrat plébéien, elle est désignée sous le nom de *concilium plebis*. Il faudrait d'abord établir que toujours la même appellation correspond à la même chose et que jamais les auteurs ne confondent les *comitia tributa* et les *concilia plebis;* et, en admettant que cette confusion ne se rencontrât jamais, l'on devrait nous montrer en quoi diffèrent réellement ces deux sortes d'assemblées, car les différences que l'on invoque sont loin d'être incontestables.

Ainsi, l'on prétend que les *rogationes*, portées aux comices tributes, avaient besoin de l'*auctoritas* préalable du Sénat, dont étaient dispensés les plébiscites des *concilia plebis*, que cela est certain au moins depuis la loi *Hortensia*. Or, aucun texte ne mentionne la nécessité de cette autorisation préalable, et de plus à toute époque, avant comme après la loi *Hortensia*, nous voyons les plébiscites votés les uns avec l'assentiment du Sénat, les autres malgré lui. Il semble bien, au contraire, que cet *auctoritas senatus* n'a jamais été obligatoire et que si parfois on l'a demandé, c'était une simple mesure de politesse, imposée peut-être par les circonstances et probablement destinée, comme le fait judicieusement remarquer M. Accarias[1], à rendre plus facile aux patriciens l'acceptation des plébiscites. Quant à la ratification postérieure des patriciens, elle est encore plus problématique et plus invraisemblable. Elle est d'abord contraire à l'esprit politique qui animait Rome à l'époque de la formation des comices par tribus. D'autre part, aucun des textes, cités à l'appui de cette opinion, n'est décisif; Tite-Live et Cicéron, au

[1] *Cours de Droit Romain*, I, 2e éd.

contraire, bornent nettement le vote de l'*auctoritas patrum* aux décisions des centuries [1]. Les premières différences ne sont donc pas justifiées: la soi-disant distinction existant dans la composition des comices tributes, et des *concilia plebis* l'est-elle mieux ?

Dans les comices par tribus, dit-on, tout le *populus* assistait à la réunion, tandis que les patriciens étaient exclus des *concilia plebis* réservés à la plèbe. Mais cela n'est dit nulle part, et je trouve dans dix passages et plus de Tite-Live la preuve que les patriciens assistaient aux *concilia plebis*. Lorsque le tribun Icilius convoque le peuple pour faire décerner, malgré le Sénat, les honneurs du triomphe aux consuls Valérius et Horatius vainqueurs des Volsques, il réunit bien un *concilium plebis* et dans cette réunion on trouve des sénateurs et des patriciens qui protestent. Et plus loin, lorsque le tribun Sicinius propose un projet de loi pour transporter une partie du peuple sur l'ancien territoire de Veïes, Tite-Live nous montre « les exhortations de Camille enflammant les patriciens; aussi le jour où l'on vota la loi, jeunes et vieux descendirent en rangs serrés sur le Forum [2]. » Il s'agit bien encore là d'un *concilium plebis* convoqué par un magistrat plébéien. Il est donc certain que les patriciens avaient entrée aux *concilia plebis*. C'est en vain, que l'on prétend qu'ils y venaient en fait, mais sans avoir le droit d'y assister ni d'y voter, car aucun texte ne parle de cette distinction. Si les patriciens, comme c'est certain, venaient à ces comices, c'est parce qu'ils en avaient le droit, et ce droit reposait comme nous allons le montrer, sur leur inscription dans

[1] Les textes cités par Mommsen à l'appui de son opinion sont: Tite-Live, VI, 42; XXVII, 8. — Voy. Tite-Live, VI, 14; Cicéron, *De Dom.* 15, 38. Cf. aussi Gaïus, I, 3.

[2] Tite-Live, III, 69; V, 30.

une tribu, car, en droit, il n'y avait aucune différence entre les *tributes*, qu'ils fussent patriciens ou plébéiens.

Enfin, la distinction des *comitia tributa* et des *concilia plebis* doit paraître d'autant plus chimérique qu'aucun des historiens de l'antiquité n'en parle positivement; si la constitution eut comporté deux natures de réunions tributes, la chose eût été assez importante pour que les auteurs anciens, qui ont parlé des institutions de Rome, l'eussent indiquée au moins nettement, sinon dans les détails.

Selon nous, il n'y eut jamais qu'une sorte de comices par tribus dans lesquels patriciens et plébéiens avaient les mêmes droits. Mais les patriciens firent-ils toujours partie des comices. A consulter certains passages de Denys et de Tite-Live, il semble bien qu'ils en furent primitivement exclus; ce dernier dit clairement en rapportant l'établissement des comices par tribus sous le consulat d'Appius Claudius et de T. Quintius: « L'exclusion des patriciens ôta de leur majesté aux comices par tribus plutôt qu'elle n'ajouta à la puissance de la plèbe, et ne retrancha à celle des patriciens[1]. » L'assemblée ne comprit donc sans doute que des plébéiens à l'origine; mais à quel moment les patriciens s'introduisirent-ils dans ces comices? on suppose que c'est à l'époque où les plébiscites furent rendus obligatoires pour tous les citoyens; mais ce n'est qu'une hypothèse, et la mesure même de loi *Valeria Horatia* et des lois postérieures se justifie bien mieux par le fait de la présence des patriciens aux comices tributes. En effet, il n'est dit nulle part en vertu de quel acte les patriciens auraient été exclus, sauf dans Denys, qui, avec une précision bien faite pour inspirer la défiance, fait de ce

[1] Tite-Live, x, 2. Cf. Lælius Felix dans Aulu-Gèle, xv, 27.

point l'un des articles du traité intervenu entre la plèbe et le patriciat, à la suite de la première retraite sur le Mont Sacré. Le texte de Tite-Live peut fort bien laisser supposer que leur exclusion était un résultat coutumier et même qu'ils s'étaient exclus *proprio motu* de réunions qu'ils dédaignaient. En un mot, les textes disent tout au plus que les patriciens à l'origine n'assistaient pas à la réunion des tribus et que les tribuns ne pouvaient pas les convoquer, mais non pas qu'ils n'avaient pas le droit d'y assister.

Origine des comices tributes. — Il est très-probable, qu'avant la création du tribunat de la plèbe, avant la première *secessio*, les plébéiens se réunissaient en des assemblées qui, pour n'avoir aucun caractère légal, n'en avaient pas moins une grande importance. La plèbe avait des intérêts particuliers à défendre contre le patriciat, et elle avait trop peu d'influence à cette époque dans les comices, pour s'y faire entendre. Ne serait-ce que pour organiser la *secessio*, il est bien certain que les plébéiens ont dû se concerter par avance, car il est inadmissible que la même idée ait germé dans le cerveau de tous au même instant. Ces réunions de fait, antérieures à la création du tribunat, et qui furent sans doute plus fréquentes lorsque la plèbe eut des chefs pour les organiser, n'étaient point des comices ; la loi ne les reconnaissait pas et elles n'avaient aucun caractère religieux. C'étaient, à proprement parler, les *concilia plebis*, institution issue de la coutume, et non d'une loi positive. Quant à la façon dont la décision se prenait dans ces *concilia*, elle était sans doute un peu indécise, comme dans toutes les assemblées qui ne sont point réglementées. L'histoire postérieure du développement des *concilia plebis* permet de supposer que les citoyens de la même tribu devaient délibérer ensemble,

et que l'on apportait au *concilium* l'opinion dominante dans la tribu. C'est tout naturel, si l'on réfléchit qu'à ce moment rapproché de la création des tribus, tous les *tributes* devaient encore habiter la circonscription territoriale de la tribu. Cette habitude devint une règle coutumière après la création des tribuns, lorsque ceux-ci réunirent la plèbe et, par imitation de ce qui se passait dans les comices, il fut admis que dans les *concilia plebis* on voterait par tribus.

Les patriciens vaincus pour la première fois en 494, avaient accordé à la plèbe des tribuns dont la personne était inviolable et sacrée, mais dont la puissance se bornait à s'opposer aux actes des magistrats patriciens; c'était toute la concession politique. Quant à la plèbe, ils lui permirent de se réunir à l'avenir comme ils l'avaient laissé faire auparavant; ils semblaient ne point se préoccuper de ces assemblées tumultueuses auxquelles ne présidait aucune règle légale, d'où les dieux étaient exclus et où tout le monde en somme pouvait aller puisqu'aucune loi ne le défendait à telle ou telle catégorie de citoyens. Lorsque, au milieu de la lutte contre le patriciat, ces *concilia* prirent une importance dangereuse, les patriciens, quoiqu'ils y fussent noyés par le nombre, prirent peu à peu l'habitude d'y assister; ils y allèrent parce que c'était le droit de tout individu, et que chacun, pourvu qu'il fût inscrit dans une tribu, pouvait prendre part au vote. Or, tous les patriciens étaient inscrits dans les tribus et pouvaient figurer dans ces *concilia* au même titre que les plébéiens. Longtemps ils dédaignèrent d'y venir, et l'on n'y vit que des plébéiens; qui sait même si l'expression de *concilium plebis* n'était pas la manifestation de l'orgueilleux dédain des patriciens. Nous voyons, il est vrai, dans Tite-Live, des tribuns expulser des patriciens de l'assemblée, en

déclarant qu'ils n'ont pas le droit d'y voter[1]. Mais c'est précisément à l'époque où ceux-ci venaient si rarement aux *concilia*, qu'on pouvait en fait les considérer comme des réunions particulières de la plèbe. Tite-Live ne nous dit pas d'ailleurs si le tribun Lætorius invoquait le droit ou usait simplement de la force pour faire partir des citoyens qui n'appartenaient point à la plèbe et que l'on n'apercevait ordinairement pas à ces réunions. La résistance des patriciens rend très-vraisemblable cette seconde hypothèse. Enfin, l'on était au début du tribunat et les *concilia plebis* n'avaient pas encore la régularité qu'ils eurent plus tard, lorsqu'ils furent mieux assis dans les mœurs et qu'ils se modelèrent extérieurement sur les comices par centuries. A cette époque moins ancienne, comme nous l'avons vu, les patriciens assistaient aux *concilia plebis* comme les plébéiens, sans que personne songeât à protester contre leur présence. De là, naquirent sans doute les comices par tribus.

Plébiscites. — Tant que les *concilia plebis* furent une institution de fait, que la coutume n'avait pas encore consacrée pendant assez longtemps pour en faire une institution légale, leurs décisions n'eurent pas l'autorité législative d'une *lex centuriata;* il est même possible qu'au début elles n'aient été obligatoires que pour ceux qui le voulaient bien. Grâce à la forte organisation que les tribuns donnèrent à la plèbe, celle-ci prit l'habitude de respecter la décision de la majorité et de s'y soumettre comme à une loi. Mais les patriciens, contre lesquels la plupart des décisions étaient prises, n'obéirent en aucune façon à des dispositions sans importance légale à leurs yeux; de là, s'établit la règle coutumière que la *rogatio* portée aux *concilia plebis*, le *ple-*

[1] Tite-Live, II, 56.

biscitum, n'était obligatoire que pour la plèbe. Il en fut ainsi pendant longtemps, même lorsque les *concilia* eurent pris rang parmi les institutions de l'Etat et que les patriciens y assistèrent; ceux-ci prenaient alors part à la discussion et presque certainement au vote de décisions qui ne les obligeaient pas. Il y avait là une situation anormale, contre laquelle voulurent réagir les deux consuls populaires Valérius et Horatius, qui, dans des circonstances qui nous sont inconnues, eurent l'habileté de faire décider par une *lex curiata*, que désormais les décrets du peuple, assemblé par tribus, auraient force de loi pour tous les citoyens (449 avant Jésus-Christ). Désormais les *concilia plebis* occupent une place dans la constitution romaine à côté des comices par centuries, et deviennent les *comices par tribus*. L'ancienne dénomination resta dans la langue pour désigner ces assemblées, mais les deux mots *concilium plebis* et *comitia tributa* furent synonymes et s'appliquèrent à une seule et même chose, la réunion du *populus* convoqué non par centuries, mais par tribus. Cela explique bien pourquoi nous ne voyons pas les auteurs anciens indiquer entre les *concilia plebis* et les *comitia tributa* les différences que veulent y trouver les historiens modernes.

Quant à la loi *Horatia*, il faut croire que les patriciens s'y conformèrent assez mal puisqu'un siècle plus tard une loi *Publilia* dut renouveler la prescription et que ce fut seulement à la suite d'une *lex Hortensia*, en 287 avant Jésus-Christ, que les patriciens finirent par accepter sans résistance effective la force obligatoire des plébiscites.

En résumé notre système sur les *concilia plebis* et les *comitia tributa* serait le suivant : les *concilia plebis* furent des réunions sans caractère légal qui s'établirent

par la coutume. Lorsqu'ils furent consacrés par une loi et entrèrent ainsi dans la constitution romaine, ils devinrent les *comita tributa* ; à partir de cette époque les deux expressions sont synonymes et désignent l'assemblée du peuple, patriciens et plébéiens, votant par tribus.

III. — Procédure des comices par tribus.

Convocation. — Les magistrats plébéiens, c'est-à-dire les tribuns et les édiles, seuls autrefois convoquaient les *concilia plebis*. Lorsque ces réunions devinrent des comices, tous les magistrats ayant le *jus cum populo agendi* purent les convoquer. Les consuls ne se firent pas faute de recourir fréquemment à ce mode de consultation du peuple. Entre les consuls et les tribuns, il y avait cependant une différence. Cette différence que l'on grossit singulièrement dans la théorie qui oppose les *concilia plebis* aux *comitia tributa*, tenait aux fonctions des magistrats et non à la nature même des comices. S'ils étaient convoqués par un consul on prenait les auspices, tandis qu'on n'accomplissait pas cette cérémonie si le président était un tribun ; mais cela tenait simplement à ce que les consuls avaient le *jus auspiciorum* qui manquait aux tribuns.

Comme pour les comices centuriates, le magistrat président doit convoquer le peuple un *trinundinum* avant la réunion et publier la *rogatio* dans cet intervalle, s'il s'agit de comices législatifs. La réunion doit avoir lieu un *dies comitialis*. Pendant très longtemps les *concilia plebis* se tinrent exclusivement les *nundinæ*, c'est-à-dire les jours de marché, ce qui s'explique par le fait que ce jour-là les habitants de la campagne venaient à

Rome. Cela dura jusqu'à la transformation des *concilia plebis* en *comitia tributa*. Vers cette époque, et sans doute par crainte des grandes affluences populaires, ces jours furent déclarés *fasti* et *non comitiales*.

Réunion. — Les comices par tribus ne représentent point l'armée comme les comices par centuries, aussi n'y a-t-il pas de raison de les exiler de la ville. La réunion se tient *intra pomœrium* et généralement au *forum*. Cependant le lieu de l'assemblée ne paraît pas être obligatoire, car au dernier siècle de la République, nous voyons pour les élections les comices tributes se tenir au Champ de Mars, comme les comices centuriates.

Le jour arrivé, le peuple était appelé par des hérauts et à ce moment il faut distinguer si le président est un magistrat ayant le *jus auspiciorum* ou un tribun du peuple. Au premier cas la prise des auspices et les cérémonies religieuses paraissent être celles que nous avons décrites pour les comices centuriates ; tout se passe de la même façon dans les deux hypothèses. Le président est soumis à l'*intercessio* des tribuns et aux règles de la *par majorve potestas*, notamment en ce qui touche l'*obnuntiatio* des magistrats supérieurs ou égaux. Si au contraire le président est un tribun, les comices sont *inauspicato* ; les magistrats plébéiens n'ont jamais eu en effet le *jus auspiciorum*. Quant à leur endroit de convocation, il ne pouvait être paralysé que par l'*intercessio* d'un collègue. On ne sait pas exactement ce qu'était le rôle de la religion dans ces comices, toutefois après les lois *Ælia* et *Fusia* rendues dans le milieu du second siècle pour la graduation des auspices, il semble que les comices tributes présidés par un tribun furent, comme ceux présidés par un consul soumis à la *nuntiatio* des augures et à l'*obnuntiatio* des magistrats. Quoiqu'il en soit, aussitôt après la lecture de la *rogatio*

ou de la liste des candidats, on passait au vote. Chaque tribu comptait pour une voix et la décision était prise à la majorité des voix des tribus. Dans chaque tribu le vote avait lieu par tête. On tirait au sort la tribu qui votait la première et toutes les autres votaient simultanément.

Vote. — Aux comices tributes, comme aux comices par centuries, le vote fut public jusqu'à la deuxième moitié du IIe siècle; chacun déclarait son vote à haute voix aux *rogatores* qui l'inscrivaient sur une tablette par un point. Le vote fut rendu secret dans tous les comices par la *lex Gabinia* en 139, pour l'élection des magistrats, par la *lex Cassia*, en 137 pour les jugements, à l'exception de la *perduellio*, par la *lex Papiria*, en 131 pour les *rogationes* législatives, enfin par la *lex Cœlia*, en 107, pour les *judicia perduellonis*. Chaque votant reçut alors aux comices électoraux une *tabella* sur laquelle il inscrivait le nom de ses candidats et pour les comices législatifs ou judiciaires deux tablettes l'une portant les lettres V. R. (*uti rogas*) pour approuver la *rogatio*, et l'autre portant la lettre A. (*antiquo*) pour la rejeter. Chaque votant déposait sa *tabella* dans une urne (*cista*) gardée par les *rogatores* et le dépouillement était fait par des scrutateurs spéciaux (*diribitores*.)

Comme on le voit, les comices par tribus avaient la plus grande ressemblance, au moins extérieurement, avec les comices centuriates. Les différences iront toujours en s'affaiblissant, elles finiront par se réduire tout simplement au mode de votation et encore la portée de cette différence semble singulièrement atténuée par la transformation des comices centuriates vers le milieu du IIIe siècle avant Jésus-Christ.

IV. — Compétence des comices par tribus.

Les comices par tribus ont, comme les comices par centuries, une triple compétence électorale, législative et judiciaire.

Compétence électorale. — Les comices par tribus eurent à choisir tous les magistrats électifs qui n'étaient point nommés par les comices par centuries ; ils eurent donc à élire :

1° Les tribuns de la plèbe. Cependant la plus grande divergence règne entre les historiens sur le point de savoir comment ils étaient élus. D'après les auteurs anciens les tribuns de la plèbe furent d'abord élus dans les comices curiates et *auspicato*. Bien que ce système ait été suivi par quelques modernes, il paraît trop en désaccord avec le caractère du tribunat pour être admis [1]. En dehors de ce qu'il y a de singulier à faire élire les tribuns dans une assemblée où les plébéiens n'entraient pas, il est bien certain qu'ils ne pouvaient être élus *auspicato*, surtout au début où les auspices de tout degré étaient réservés exclusivement aux magistrats patriciens élus *cum imperio*, c'est-à-dire les consuls, les censeurs et bientôt après les préteurs ; jamais d'ailleurs les tribuns n'eurent le *jus auspiciorum*, même lorsque les plébéiens eurent forcé l'entrée de toutes les magistratures. Mommsen, frappé de ces résultats, essaye néanmoins de les concilier avec les textes des anciens. Il reconnaît que les tribuns ont toujours été élus *inauspicato*, mais il prétend qu'ils étaient nommés dans des comices particuliers qu'il appelle des *concilia plebis curiata*. Il entend par là une assemblée composée de plébéiens des

[1] Denys, VI, 89 ; IX, 41. — Cicéron, *P. Corn. frag.* 29. Parmi les modernes, Lange et Brœcker admettent cette idée.

curies qui auraient voté par curies [1]. Niebuhr pense au contraire que les tribuns étaient nommés par les cinq classes des centuries, à raison de deux par classe et que cette élection devait être confirmée par les curies. Sur ce point Belot est d'accord avec le grand historien allemand, mais il fait élire les tribuns par la plèbe seule. D'autres sont d'avis au contraire que les tribuns en sortant de charge désignaient leurs successeurs [2]. Enfin il en est qui soutiennent que les tribuns furent toujours élus aux *concilia plebis*, et non pas seulement à partir du plébiscite *Publilius Volero*, comme on s'accorde généralement à le dire. Cette dernière opinion nous paraît la plus vraisemblable.

2° Les édiles plébéiens, depuis 471 avant Jésus-Christ. Avant cette époque, ils semblent avoir été désignés par les tribuns eux-mêmes.

3° Les édiles curules.

4° Les questeurs, depuis 447 ; auparavant ils étaient simplement nommés par les consuls.

5° Les *sex viginti viri*, depuis une époque indéterminée.

6° Certains magistrats extraordinaires élus dans des circonstances spéciales, en vue d'une mission déterminée et temporaire, comme les *triumviri agris dandis adsignandis* etc.

7° Les *tribuni militum*, c'est-à-dire les commandants

[1] Ce système est la conséquence de l'opinion de Mommsen qui fait entrer les plébéiens dans les curies et leur donne le droit d'y voter, opinion contraire à celle que nous avons admise.

[2] Soltau, Gœttling. Ce système s'appuie sur les textes, mal interprétés, qui défendent aux tribuns de sortir de charge, non pas avant d'avoir créé ou désigné leurs successeurs, mais simplement avant que leurs successeurs soient élus.

des légions dont un certain nombre, considérés comme magistrats, étaient élus depuis 362 [1].

Enfin en dehors de leurs attributions électorales politiques, les comices par tribus avaient des attributions électorales sacerdotales. Ces élections se formaient dans des comices particuliers, dont nous parlerons à propos de l'organisation du culte.

Compétence législative. — Les comices par tribus n'ont véritablement une compétence législative générale qu'après les lois *Horatia*, *Publilia* et *Hortensia*, quand les patriciens se résignent à reconnaître la force obligatoire de plébiscites. Comme nous l'avons déjà dit, cette compétence embrasse toutes les matières législatives et il est impossible de faire le départ entre ce qui serait du ressort des comices centuriates et ce qui appartiendrait aux comices par tribus.

L'activité législative des comices tributes a été considérable et celle de l'assemblée des centuries diminua sans cesse à mesure que celle des comices par tribus augmenta. De même que leur action électorale avait amoindri, en l'entravant, l'*imperium* des magistrats, de même leur action législative affaiblit le pouvoir du Sénat en empiétant sur ses attributions. C'est ainsi que les tribus furent appelées à ratifier les traités de paix, jadis conclus par le Sénat seul ; de même elles furent investies du droit de concéder le *jus civitatis*, d'accorder le triomphe et de bien d'autres prérogatives appartenant autrefois au Sénat. De cette façon, vers le commencement du VIIe siècle, les comices par tribus disposaient absolument du pouvoir et la vieille constitution aristocratique de Rome était devenue vraiment démocratique [2].

[1] Voy. l'organisation militaire, ch. XI. § 4.

[2] Cependant ce fut dans les comices par tribus, qu'au dernier

Il n'y avait d'ailleurs aucune différence dans la forme entre les lois centuriates et les plébiscites. Le texte authentique des lois votées était déposé à l'*ærarium* et les questeurs étaient chargés de les garder. Un certain nombre de lois, peut-être toutes, étaient gravées sur des tables d'airain et exposées publiquement dans les temples; mais cette pratique n'a jamais été obligatoire.

Compétence judiciaire. — La base de la juridiction des comices par tribus est la *lex Aternia Tarpeia de multa*, en 454 avant Jésus-Christ, donnant aux tribuns de la plèbe le *jus multæ dictionis*, qui jusque-là n'appartenait qu'aux consuls. Elle fixa la *multa superna* à 2 brebis et 30 bœufs, qu'une *lex Papiria* en 430 estima à 10 as pour une brebis et à 100 as pour un bœuf, soit 3020 as pour la *multa suprema*. Si le magistrat veut frapper un citoyen d'une amende supérieure à ce chiffre, le *jus provocationis* naît pour le condamné qui l'exerce devant les comices par tribus. Aussi lorsqu'un magistrat voulait dépasser la *suprema multa*, il portait lui-même directement l'affaire devant les comices.

Les comices par tribus n'eurent jamais la connaissance des affaires capitales qui fut toujours réservée aux centuries, et n'eurent jamais à juger que les procès aboutissant à des amendes. Les comices étaient alors présidés par un tribun, si le procès était politique, par un édile, s'il s'agissait d'un simple procès de police [1].

siècle de la République le peuple prit l'habitude de déléguer le pouvoir législatif à des magistrats *cum imperio* (Sylla, Pompée, etc.) Les lois faites par ces magistrats étaient appelées *leges datæ*, par opposition aux lois votées, *leges rogatæ*.

[1] Pour la procédure et la disparition progressive de la juridiction de comices, voyez ch. IX § 2, et ch. XII.

CHAPITRE VII

TRANSFORMATION DES COMICES CENTURIATES VERS L'ÉPOQUE DES GUERRES PUNIQUES

Date de la réforme. — Si l'on considère les comices par centuries dans la *seconde moitié* de la période républicaine, on s'aperçoit qu'ils ont subi un changement; c'est le résultat de modifications considérables, apportées à la constitution de Servius vers le temps des guerres puniques. Cette réforme est incidemment indiquée par Tite-Live et Denys; malheureusement l'ouvrage de Denys ne va pas jusque-là et le texte de l'historien latin correspondant à cette époque, nous fait défaut, de sorte qu'en dehors de ces deux passages incidents et de quelques allusions faites par Tite-Live, Cicéron et Polybe, nous sommes réduits à peu près à des conjectures sur cette réforme absolument certaine[1].

Nous avons vu que les patriciens refusèrent de considérer les plébiscites comme obligatoires pour eux, jusqu'à la loi *Hortensia*. Après cette époque ils s'y ré-

[1] Tite-Live, I, 43. — Denys, IV, 24. — On peut ajouter à ces deux textes, Tite-Live, XXIV, 7, 22; XXVII, 6. — Cicéron, *De leg. agr.* II, 2; *P. Pl.* 80; *De leg.* III, 4. — Polybe, IV, 4.

signèrent, mais non sans résistance, puisque Salluste nous dit que les dissensions entre patriciens et plébéiens ne cessèrent qu'au temps de la seconde guerre punique. Or, c'est précisément vers cette époque que se place la révolution qui modifie si profondément la vieille constitution romaine et qui, sans doute, mit fin à la lutte politique entre les deux ordres en donnant aux institutions une base plus large et plus démocratique.

On en ignore la date exacte, mais elle eut lieu vraisemblablemcnt entre la première et la seconde guerre punique. On la fixe généralement à 240 ou 241 av. J.-C., date de la censure d'Aurélius Cotta et de Fabius Buteo et de la révolution monétaire qui eut pour conséquence de modifier les chiffres du cens de Servius. C'est, d'ailleurs, l'époque où semble la placer Tite-Live, disant que le nombre des centuries fut mis en rapport avec celui des tribus, après que le nombre de 35 tribus eût été complété. Or, la création des deux dernières tribus, *Quirina* et *Velina*, remonte à 241.

Quant à la nature même de la réforme on ne la connaît point et les historiens modernes, pour l'expliquer, ont presque tous adopté l'hypothèse de Pantagathus, savant du seizième siècle.

Système de Pantagathus. — Voici en quoi aurait consisté la réforme.

1° On eut conservé le principe de la division de Servius, la répartition des citoyens en deux catégories, les *classici* et les *ærarii*. Les premiers qui font seuls partie de l'assemblée centuriate, sont ceux qui appartiennent aux cinq classes, c'est-à-dire qui ont un cens d'au moins 125.000 as sextantaires.

2° Tous les *classici* sont divisés en cinq classes, pour lesquelles le minimum du cens est respectivement

1.000.000, 750.000, 500.000, 250.000 et 125.000 as de deux onces.

3° Dans chaque tribu, les citoyens se répartissent entre ces cinq classes et, toujours à l'imitation de l'ancienne constitution, chaque classe de chaque tribu se subdivise en citoyens ayant plus de 45 ans et citoyens ayant moins de 45 ans, de sorte que chaque tribu compte dix subdivisions, cinq de *seniores* et cinq de *juniores* correspondant aux cinq classes. Les tribus étant au moins de 35, il y eut donc 350 centuries, soit 70 par classe.

A côté de ces 350 centuries subsistent toujours les 18 centuries de chevaliers et les 4 centuries d'ouvriers et de musiciens du règne de Servius; donc, en tout 372 centuries. Pour obtenir la majorité il fallait donc 187 voix ; on était par suite obligé, dans le vote, d'aller au moins jusqu'à la troisième classe. On voit déjà combien la réforme eut pour effet de démocratiser le scrutin.

Elle fut peut-être plus démocratique encore sur un second point. Dans les anciens comices centuriates, les 18 centuries de chevaliers étaient appelées à voter les premières. Les Romains attachaient une importance énorme à cette prérogative, parce qu'en fait le suffrage de ces centuries déterminait presque toujours le résultat du vote. Après la réforme, les chevaliers perdirent ce privilége et le droit de voter ; la première appartint à une centurie de la première classe, que chaque fois l'on devait tirer au sort. Après le vote de cette centurie on appelait toutes les autres centuries de la première classe, et sans doute, d'abord les chevaliers. En ce qui les concerne particulièrement, la réforme paraît avoir eu une singulière conséquence. Jusque-là les six anciennes centuries étaient prérogatives et votaient toujours

les premières avant les douze centuries de Servius; les auteurs les désignaient même souvent par l'expression *prerogativæ*, à l'exclusion des douze autres. Depuis la révolution, ces six centuries votent au contraire après les autres.

Autre explication de la Réforme. — D'autres savants rejettent l'hypothèse de Pantagathus[1] et comprennent ainsi la réforme : chaque tribu se divise en deux parties, les citoyens au-dessus et au-dessous de 45 ans; de sorte que dans chaque tribu il y eut une centurie de *seniores* et une centuries de *juniores*. Le nombre des tribus étant de 35, celui des centuries devint 70 auxquelles il faut ajouter 18 centuries de chevalier, soit en tout 88 centuries.

Ce système est difficile à défendre en présence des résultats qu'aurait eus la réforme, faite certainement dans le but de rapprocher l'ancienne assemblée centuriate, de l'assemblée populaire des tribus. Sans doute, cette hypothèse fait disparaître du système de Servius l'élément ploutocratique auquel ce prince avait donné la prépondérance ; sans doute elle fait de la division par tribus la base unique des comices par centuries; enfin elle assimile, peut-être un peu trop, les deux formes de comices, en n'établissant entre eux que cette différence, que chaque tribu aurait deux voix dans les uns et une seulement dans les autres. Mais ce qui détruit complétement cette harmonie, c'est l'adjonction des chevaliers. La majorité était de 44 voix ; les chevaliers n'avaient qu'à en réunir 26, c'est-à-dire 13 tribus

[1] Madvig, Gerlach. — L'hypothèse de Pantagathus est admise par Mommsen, Savigny, Marquart, Walter, Lange, Belot, Willems, Mispoulet, etc. Une autre explication a encore été donnée par Pluess qui voit là l'effet de trois réformes successives.

sur 35 pour faire la majorité. Treize tribus avec l'appoint des chevaliers eussent imposé leur volonté aux 22 autres. Si l'on veut réfléchir qu'avec le mode de composition des tribus par les censeurs, il n'était pas difficile à ces magistrats d'assurer la majorité dans treize tribus aux citoyens des premiers ordres, dont eux-mêmes faisaient partie, car ils furent presque toujours de l'ordre équestre ou de l'ordre sénatorial, si l'on veut y songer, dis-je, on se convaincra aisément que la réforme eût été ainsi faite au profit des chevaliers et non pas des tribus. Or, Denys dit nettement que l'assemblée des curies ne fut pas détruite mais que modifiée, elle devint plus démocratique.

Ce système s'appuie sur les deux arguments suivants :

1° Dans plusieurs passages[1] Tite-Live parle de la centurie des jeunes gens de telle tribu, ce qui laisse bien supposer que la tribu ne comprenait qu'une centurie de *juniores* et une centurie de *seniores*. C'est vrai, mais dans tous les textes cités il s'agit de la centurie prérogative, c'est-à-dire celle désignée par le sort pour voter la première. Ce privilège n'appartenait probablement qu'à la première classe et aux centuries de *juniores ;* aussi tirait-on au sort la prérogative parmi les 35 tribus de *juniores* de la première classe. Comme il n'y en avait qu'une dans ce cas par tribu, on la désignait par le nom de sa tribu ; aussi ne faut-il pas conclure de là qu'il n'y avait qu'une centurie de *juniores* par tribu. Tite-Live nous dit le contraire[2] et ne laisse aucun doute sur l'existence des classes, lorsqu'il raconte le procès de Caïus Gracchus : « Déjà huit des dix-huit centuries de chevaliers et plusieurs autres de la *pre-*

[1] Tite-Live, XXIV, 7 ; XXVI, 22 ; XXVII, 6.
[2] Tite-Live, I, 43.

mière classe l'avaient condamné[1]. Enfin plusieurs passages de Cicéron ne laissent aucun doute sur l'existence des classes après la réforme.

2° L'hypothèse de Pantagathus suppose qu'il y avait des citoyens des cinq classes dans chaque tribu, même dans les tribus urbaines, qui, d'après tous les auteurs, ne comprenaient que des citoyens pauvres. L'objection est assez forte parce qu'elle se réfère à une question de fait. Les pauvres et les affranchis étaient, en effet, classés dans les tribus urbaines, mais est-ce à dire que ces tribus ne comprenaient pas de citoyens riches. Quoique la tribu fût personnelle, quand un intérêt politique ne s'y mêlait pas, les censeurs dans la répartition des citoyens devaient tenir compte du domicile réel ; or, bien que les riches n'aient pas été en majorité dans Rome il devait y en avoir un certain nombre. En outre, tous les affranchis s'y trouvaient ; or, c'était précisément les gens qui faisaient le commerce et pouvaient s'enrichir ; s'ils avaient le cens requis, leur qualité ne faisait pas obstacle à ce qu'ils fussent rangés dans la classe correspondante à leur fortune. D'ailleurs, quelle que soit la vraie réponse à faire à cette objection, elle ne détruit pas les textes qui établissent l'existence des classes à la fin de la République[2].

Du cens des classes après la réforme. — Si, comme nous le croyons, les as exprimant le cens de Servius sont des as d'une livre, le cens de la première classe fut porté de 100.000 as à 600.000 as, lors de la révolution monétaire qui, entre les deux premières guerres puniques, coupa ces as en as de deux onces. Par suite de cette réforme, ceux qui avaient 16.666 as en auraient eu tout à coup 100.000. Par conséquent si l'on eût con-

[1] Tite-Live, XLIII, 16.
[2] Cicéron, *Phil.* VII, 6, 16 ; *De leg.* III, 7, 13.

servé le cens de Servius, tous les citoyens de la deuxième, de la troisième, de la quatrième et d'une grande partie de la cinquième classe fussent passés à la première. Le reste de la cinquième serait devenu la seconde et les autres auraient été formées des moins pauvres des prolétaires. Il en fût résulté que la première classe eût été sans doute la plus nombreuse. Or, il est peu probable que la réforme n'atteignit pas le cens de chacune des classes, d'autant plus qu'avec le développement de Rome, les fortunes particulières durent s'augmenter à mesure que la force d'échange de l'argent diminua.

M. Belot a exposé sur cette modification du cens une théorie qui doit être bien près de la vérité. Il remarque d'abord, qu'à toute époque le cens équestre fut celui de la première classe. Or, dans les derniers siècles de la République et au commencement de l'Empire, le cens équestre est de 400.000 sesterces ou 1.000.000 d'as de deux onces. Comme d'une part, on ne peut fixer la date exacte de ce changement dans le cens de Servius et que, d'autre part, nous savons qu'il est fait à la fin du IIIe siècle, rien ne s'oppose à ce qu'on le fasse remonter à la réforme monétaire de 241. Si le cens équestre était 1.000.000 d'as, c'était aussi celui de la première classe. Il faut bien admettre que le cens des autres classes subît une transformation parallèle et qu'il devînt respectivement pour chaque classe 750.000, 500.000. 250.000 et 125.000 as. Si l'on s'étonne que l'on n'ait pas conservé les chiffres de Servius, en élevant simplement le cens de la première classe à 600.000 as de deux onces, celui de la seconde à 450.000 as, etc., on peut en donner cette raison : à l'époque de la première guerre punique, la fortune particulière s'augmenta sensiblement et l'argent abonda à Rome ; par suite des lois écono-

miques qui sont de tous les temps et de tous les pays, la force d'échange du numéraire diminua, et c'est probablement parce qu'on évalua cette diminution dans la proposition de six à dix, que l'on ne se contenta pas de faire correspondre les nouveaux chiffres du cens avec la réforme des monnaies, mais qu'on voulut encore les mettre en harmonie avec la réalité des faits.

Formes extérieures des nouveaux comices. — Quoique ayant perdu le caractère et l'appareil militaires qu'ils avaient eus, les comices étaient convoqués comme autrefois. On procédait toujours aux mêmes cérémonies religieuses bien que le scepticisme qui commençait à se faire jour dans les hautes classes de la société romaine à la fin de la république, eût enlevé à ce cérémonial son importance et un peu de sa majesté. Dans ces préparatifs, l'usage introduisit une modification importante, qu'on trouve aussi aux comices par tribus. Le magistrat ne lit plus sa *rogatio* ou sa liste de candidats, le jour même des comices ou plutôt ne la laisse plus discuter avant le vote ; on a pris l'habitude de réunir le peuple, avant le jour des comices, dans une *concio* où l'on discutait la *rogatio* ou les candidats.

Au jour du vote, on tirait d'abord au sort la tribu prérogative ; à cet effet on jetait dans un eurne les noms des 35 tribus et la centurie de *juniores* de la première classe de la tribu dont le nom sortait était la prérogative, c'est-à-dire qu'elle votait la première. Le *præco* annonçait son vote ; on appelait alors les centuries de chevaliers et celles de la première classe. Remarquons d'ailleurs, qu'à cette époque toute la première classe appartenait à l'ordre équestre et que les 18 centuries anciennes ne différaient des autres qu'en ce que le cheval et la solde nécessaire à son entretien étaient fournis par l'État.

On les désignait sous le nom de chevaliers *equo publico* pour les distinguer des autres, qui étaient chevaliers *equo privato*.

On ne sait pas exactement si ces centuries votaient simultanément ou successivement. On a pu croire à leur vote simultané par suite des dispositions adoptées au Champ de Mars pour les comices centuriates. On construisait des compartiments (*sæpta*) réservés à chaque centurie et les citoyens en sortaient par un passage étroit (*pons*), au bout duquel chacun déposait son vote. Il n'y avait dans cette enceinte (*ovile*) que 70 *sæpta;* or, la première classe comptait 87 centuries en dehors de la prérogative. On a prétendu que les 18 centuries de chevaliers votaient à part et après la première classe, de sorte qu'il y avait autant de *sæpta* que de centuries dans chaque classe et que toutes celles de la même classe votaient en même temps. S'il en fût ainsi, il paraît singulier que les chevaliers *equo publico* aient voté après la première classe : ils devaient voter aussitôt après la prérogative. Quoiqu'il en soit, après le vote des centuries de la première classe, on annonçait le résultat, puis l'on appelait les 70 centuries de la seconde et ainsi de suite jusqu'à ce qu'on réunisse une majorité de 187 suffrages. Dans tous les cas elle ne pouvait être atteinte qu'après le vote de la troisième classe et l'on allait souvent jusqu'à la quatrième et même à la cinquième, ce qui n'arrivait jamais avec l'ancienne constitution.

Dans chaque centurie la décision se formait à la majorité des voix comme autrefois ; le vote continua à être oral jusqu'aux lois *Gabinia*, *Cassia*, *Papiria* et *Cœlia* qui, comme nous l'avons déjà dit, introduisirent le vote écrit et secret.

La réforme des comices par centuries leur fit perdre

leur caractère archaïque et les mit en harmonie a
la grande division du peuple en tribus. Ils subsistèr
ainsi tant qu'il y eut des comices à Rome, tant que
peuple romain n'eut pas abdiqué et remis entre
mains d'un seul le soin de ses destinées.

CHAPITRE VIII

DES MAGISTRATURES

I. — De la candidature.

L'éligibilité. Le cursus honorum. — Pendant longtemps il semble n'y avoir eu aucune loi déterminant les conditions d'éligibilité aux magistratures. Sauf la distinction des charges patriciennes, d'abord accessibles aux seuls patriciens et des charges plébéiennes, toujours réservées exclusivement aux plébéiens, tout citoyen romain pubère était éligible. Lorsque les plébéiens furent arrivés à toutes les charges curules, des conditions s'établirent, soit par l'usage, soit par des lois que nous ne connaissons pas. A ce moment le droit d'éligibilité, le *jus honorum*, appartient à tous les citoyens *optimo jure* qui n'en sont pas privés par la coutume, par la loi ou par une condamnation.

Le *jus honorum* n'appartient donc ni aux *cives sine suffragio*, ni aux affranchis puisqu'ils ne sont pas *cives optimo jure*. En sont également privés :

1° les fils d'affranchis. Cette exclusion, qui s'explique par les mœurs romaines, était le résultat de la tradition.

2° Les mercenaires.

3° Les *infames* [1] et les citoyens frappés de la *nota censoria*.

4° Les citoyens privés du *jus honorum* en vertu d'une condamnation judiciaire.

5° Enfin Sylla priva de *jus honorum* les fils de proscrits.

En dehors de ces incapacités absolues, une incapacité relative frappait le président des comices. Il ne pouvait être candidat dans les comices qu'il présidait ; si l'on trouve quelques infractions faites à cette règle par des tribuns de la plèbe, elle sont absolument irrégulières [2]. Enfin des lois très anciennes venaient encore restreindre pour quelques magistrats les droits des comices: les patriciens, par exemple, depuis 335, ne pouvaient prétendre qu'à une seule place de consul ou de censeur ; l'autre devait nécessairement être plébéien.

Jusqu'au IVe siècle, nous ne connaissons aucune loi prohibant la réélection des magistrats ou le cumul des magistratures et il faut aller jusqu'au VIe siècle pour trouver des règles précises sur ce point.

Avant la *lex Villia*, en 180 avant Jésus-Christ, des sénatus-consultes ou des lois, dont la date est indéterminée, avaient établi ces règles.

1° Aucun magistrat ne pourra être réélu à la même magistrature qu'après un intervalle de dix ans.

[1] Etaient *infames :* (*a*) Ceux qui s'étaient rendus coupables d'un acte déshonorant, comme épouser une veuve avant la fin de son deuil. (*b*) Ceux qui exerçaient une profession dégradante, comme les acteurs, les gladiateurs, etc. (*c*) Ceux qui avaient été condamnés dans un *judicium turpe*. La tache de l'infamie était indélébile, tandis que ceux atteints par la *nota censoria* pouvaient être réhabilités par les censeurs suivants.

[2] Tite-Live, III, 25 ; VII, 25 ; XXVII, 6.

2° On ne pourra gérer deux magistratures de suite.

3° Un magistrat ayant une charge curule ne pourra en briguer une autre pendant la gestion de sa magistrature.

Ces défenses, qui remontent au IVe siècle de Rome, ne concernaient que les magistratures patriciennes et ne s'appliquaient ni aux magistratures extraordinaires, ni à la censure. Ce ne fut que plus tard, par assimilation sans doute, qu'on les appliqua aux tribuns et qu'on défendit la continuation des magistratures plébéiennes.

En 180, la *lex Villia* détermina les conditions de l'exercice des magistratures. Cette loi, dont les dispositions restées en vigueur jusqu'à la fin de la République, sont mal connues dans le détail, donne lieu à bien des controverses. Voici pourtant les points sur lesquels on est à peu près d'accord :

1° Pour briguer une magistrature, il fallait avoir satisfait au service militaire. Les obligations de ce service duraient à cette époque dix ans, à partir de 17 ans révolus. On ne pouvait donc briguer aucune magistrature urbaine avant 27 ans accomplis [1].

2° Les magistratures devaient être gérées dans un certain ordre, questure, préture, puis consulat.

3° Entre les gestions de deux magistratures patriciennes, il faut au moins un intervalle de deux ans.

Il semble résulter de là que l'on pouvait être questeur à vingt-huit ans, préteur à trente-et-un et consul à trente-quatre, puisqu'il n'était pas obligatoire de gérer l'édilité curule pour arriver au consulat. Ce résultat est un désaccord avec l'usage des derniers temps de la

[1] On pouvait néanmoins être élu tribun militaire après cinq ans de service.

République et le texte de Cicéron[1] affirmant que l'on ne pouvait arriver au consulat qu'à quarante-trois ans.

Pour expliquer cette difficulté, on a imaginé plusieurs systèmes. D'après Mommsen, la *lex Cornelia*, qui en 81 abolit l'obligation du service militaire, aurait fixé un âge minimum, 37 ans, pour la questure, ce qui était nécessaire, puisque la condition d'âge résultant de la prescription de la loi *Villia* concernant le service militaire n'existait plus ; de cette façon on pouvait arriver au consulat à quarante-trois ans. D'autres au contraire pensent que la loi *Villia* fixait elle-même le minimum d'âge pour chaque magistrature et indiquait 43 ans pour le consulat. Peut-être pourrait-on donner une autre explication.

Le *certus ordo magistratuum* ne comprenait que la questure, la préture et le consulat. Les autres magistratures ne sont pas obligatoires. Mais en fait tous les hommes parcourant la carrière des honneurs (*cursus honorum*) étaient tribuns militaires avant d'être questeurs et géraient l'édilité curule avant d'aspirer à la préture. Les magistratures plébéiennes n'étaient pas obligatoires; néanmoins au VIe siècle, on les voit gérer par les hommes politiques qui parcourent le *cursus honorum* et qui en général débutaient dans la vie politique par le *viginti sexvirat*. De sorte que au VIe siècle de Rome, bien que le *certus ordo* ne comprît que la questure, la préture et le consulat, l'usage était d'être successivement *viginti sexvir*, questeur, tribun, édile plébéien ou curule, préteur et consul. Chaque magistrature dure un an et l'intervalle entre chacune d'elles est de deux ans ; par conséquent le citoyen qui, libéré de ses obligations mi-

[1] Cicéron, *Phil.* v, 17, § 48.

litaires à 27 ans, débutait dans la vie politique dans sa vingt-huitième année et gérait toutes les magistratures *suo anno* [1], arrivait à la questure à 31 ans, au tribunat à 34, à l'édilité à 37, à la préture à 40 et au consulat à 43 ans. En présence de l'obscurité qui règne sur les dispositions des *leges annales*, de la loi *Villia* comme de la loi *Cornelia*, ce système n'a rien d'invraisemblable ; il respecte le texte de Cicéron et est en conformité avec la pratique des derniers siècles et de la République; il explique enfin pourquoi certains personnages illustres comme Pompée, qui fut consul à 36 ans[2], et César, qui le fut à 40, purent arriver au consulat avant l'âge habituel, puisque cet âge était celui imposé par la pratique, par les habitudes, par les mœurs, non celui fixé par la loi.

La censure n'entrait pas dans l'ordre normal des magistratures. Elle ne pouvait être gérée qu'après le consulat, car il était d'une pratique très ancienne que les censeurs fussent choisis parmi les personnages consulaires.

De la brigue des suffrages. — Lorsqu'un citoyen se trouvait dans les conditions requises pour aspirer à une magistrature, il posait sa canditature en allant en faire la déclaration au président des comices, sans doute avant la publication de l'édit qui les convoquait. C'était la *professio*. Elle n'était obligatoire que devant les comices centuriates, mais en fait elle existait pour toutes les élections.

L'intervalle entre la *professio* et l'élection était consacré à la brigue des suffrages. Les candidats revêtus d'une toge blanche (*toga candida*), insigne de leur candidature,

[1] C'est-à-dire dès qu'il a l'âge *minimum* légal.

[2] Pompée, il est vrai, brigua directement le consulat, sans passer par les autres magistratures.

se promenaient sur le Forum et au Champ de Mars, accompagnés de leurs clients et de leurs amis et tâchaient de gagner la confiance des électeurs. De ces promenades est venu le mot *ambitus* qui voulut d'abord dire brigue des suffrages, mais qui ne tarda pas à signifier corruption électorale. A côté de ces promenades et de ces conversations licites, les candidats employaient des moyens plus efficaces, mais peu réguliers. On donnait des festins, des jeux, des bons de spectacles, on achetait même des voix à prix d'argent etc.

Ces abus de la candidature sont très anciens, puisque Tite-Live raconte que les tribuns consulaires de 436 avant Jésus-Christ firent voter une loi prohibant l'usage de la robe blanche. La loi ne fut pas observée et les scandales de la brigue recommencèrent. Aussi à partir du IVe siècle, trouve-t-on des lois nombreuses s'efforçant en vain de réprimer la corruption électorale.

En 358, le tribun Paetilius fait passer une *lex de ambitu* interdisant la brigue dans les marchés et les réunions publiques. Mais l'autorité des plébiscites n'était pas encore assez considérable pour que celui de Paetilius mît un terme aux abus.

Le législateur intervint encore au commencement du IIe siècle, mais une grande obscurité règne sur les *leges de ambitu* de cette époque. On pense qu'il y eut deux lois successives, 1° la *lex Aemilia Baebia*, en 182, qui aurait interdit aux candidats les largesses, sous peine de la perte du *jus honorum* pendant dix ans. 2° Une *lex Cornelia*, en 159, qui aurait puni d'exil la corruption électorale. D'autres pensent, au contraire, qu'il n'y eut qu'une seule loi, la *lex Cornelia*, que les uns, comme Willems, placent en 181, et que les autres, comme Mommsen, attribuent à Sylla. Quoi qu'il en soit, il est certain que l'on tenta de réprimer sévèrement la corruption électorale.

On chercha encore à protéger la liberté des électeurs par la loi *Gabinia* qui, en 139, introduisit le vote secret par écrit, et la loi *Maria* qui, en 120, ordonna de rendre les *pontes*, par lesquels les électeurs dans les comices sortaient des *saepta*, aussi étroits que possible, afin qu'ils ne soient pas suivis, sollicités et opprimés jusqu'à l'endroit du vote par les agents électoraux des candidats.

Les abus n'allèrent pas moins en augmentant au point qu'au dernier siècle de la République on établit un tribunal permanent pour statuer sur les faits de corruption. Les lois et propositions de loi *de ambitu* se multiplient ; il est vrai que l'on finit par s'en servir dans un but de parti contre des adversaires politiques plutôt que pour déjouer la fraude. En 75, on trouve un *lex Cotta de ambitu*, dont les dispositions sont inconnues. Mais en 67, pour faire pièce au tribun Cornélius qui voulait poursuivre les acheteurs de suffrages, le consul Calpurnius Pison fait voter une loi punissant d'une amende et de la privation à perpétuité du *jus honorum* les acheteurs de vote et ceux qui distribuaient l'argent (*divisores*). Un sénatus-consulte rendu sur la proposition de Cicéron, étendit ces dispositions aux candidats qui donneraient au peuple des festins, des jeux de gladiateurs et qui viendraient au Forum en compagnie d'une nombreuse suite de gens soudoyés. Dans le but d'atteindre Antonius et Catilina, il fit rendre sous son consulat une loi qui confirma les dispositions du sénatus-consulte et ajouta aux peines de la loi *Calpurnia* un exil de dix ans. Ce fut la grande loi contre la corruption électorale. Elle fut cependant impuissante à la réprimer et n'eut pas plus d'effets que n'en eurent les propositions du tribun Aufidius Luco en 61, la loi *Licinia*, interdisant les coalitions électorales en 55 et même la *lex Pompeia de vi et ambitu*.

En résumé toutes les lois contre la corruption électorale furent impuissantes à la réprimer ; jamais personne, pas même leurs auteurs, n'en tint compte. Ce mercantilisme électoral ne contribua pas peu à la décadence rapide de la vieille constitution dont le mécanisme, complétement faussé, ne fonctionnait plus qu'en apparence.

Pouvoirs du président des comices. — Avant l'élection, le président des comices n'a aucune attribution légale relativement aux candidats. Son rôle ne commence qu'au jour de l'élection, mais il est considérable.

Dans les élections, le rôle prépondérant n'appartient pas au peuple mais au président des comices. La fonction du peuple n'est pour ainsi dire qu'accessoire, il concourt au choix des magistrats, mais en réalité c'est le président qui les nomme, c'est lui qui, selon la forte expression romaine, crée les magistrats. Il dresse en effet la liste des candidats et peut exclure ceux qui ne lui plaisent pas ; il pouvait même, à l'origine du moins, inscrire d'office sur la liste des citoyens qui ne se présentaient point. Le peuple ne peut voter que pour les candidats inscrits sur la liste du président.

Il y a plus encore ; si l'un des candidats portés sur la liste est élu, le magistrat a encore le droit de refuser de proclamer le résultat et l'élection est nulle. Il est vrai que l'on conteste ce droit exorbitant du président des comices [1]. Quoiqu'il en soit, pendant longtemps, son pouvoir fut presque absolu. Dans les derniers siècles de la République, cette puissance diminua et, peu à peu, sans qu'aucun acte législatif intervînt, le choix du peuple devint libre parmi les citoyens qui avaient posé leur candidature ; mais à partir de ce moment, il fut obliga-

[1] Mommsen. Willems. — Valère Maxime III. 8, 3.

toire pour les candidats de faire la *professio* et d'assister aux comices.

De l'entrée en charge des magitrats. — L'époque d'entrée en charge des différents magistrats semble avoir variée ; elle ne paraît avoir été fixée aux calendes de janvier qu'en 154. A ce moment d'ailleurs tous les magistrats entrent en charge au 1er janvier, sauf les questeurs, dont les fonctions commencent aux *nones* de décembre et les tribuns qui prennent leurs pouvoirs le quatrième jour des *ides* de décembre. Les comices électoraux se tenaient quelque temps avant l'entrée en charge. Au dernier siècle de la République, on les tenait ordinairement six mois auparavant, au mois de juillet et dans l'ordre des magistratures. On élisait d'abord les consuls et quelques jours après les préteurs.

Entre le jour de l'élection et celui de son entrée en charge, le magistrat est dit *designatus*. Son *imperium* reste sans effet, mais il prend rang dans la liste officielle des magistrats et peut publier des édits qui deviendront obligatoires au jour de son entrée en charge.

II. — *Des magistratures en général.*

Division des magistratures. — C'était une règle générale à Rome que les magistrats étaient élus par le peuple réuni dans ses comices. Sous la République, il n'y avait d'exception, à ce principe, que pour le dictateur, le maître de la cavalerie, le *praefectus urbis* et l'*interrex*.

Les magistrats qui occupaient une place régulière dans la constitution romaine, étaient les consuls, les censeurs, les préteurs, les édiles curules, les questeurs, les tribuns et les édiles plébéiens. C'étaient les magis-

trats ordinaires. Le peuple avait encore à nommer, d'une façon régulière, vingt-six fonctionnaires administratifs et les tribuns militaires dans une certaine mesure. En dehors de ces magistrats, le peuple était appelé quelquefois à élire d'autres magistrats qui ne faisaient pas partie du fonctionnement normal de la constitution. C'étaient les magistrats extraordinaires élus. Magistratures ordinaires et extraordinaires, telle est la division habituelle des magistratures romaines.

Les magistratures se divisent encore en patriciennes et plébéiennes, selon qu'elles sont créées *auspicato* ou *inauspicato*. Le consulat, la préture, la censure, l'édilité curule et la questure appartiennent à la première catégorie ; le tribunat et l'édilité plébéienne à la seconde.

Les magistratures patriciennes se divisent en *majores* et *minores*, selon qu'elles comportent le *jus auspiciorum majorum* ou *minorum*. Sont *majores* le consulat, la préture et la censure ; les autres sont *minores*.

Elles se divisent encore en magistratures curules et non curules. Les premières sont celles dont les titulaires ont pour insigne la *sella curulis*, la chaise d'ivoire sur laquelle ils s'asseoient en public. Ce sont les consuls, les censeurs, les préteurs et les édiles curules[1]. Les autres sont non curules.

Enfin les magistrats se divisent en magistrats *cum imperio* et *sine imperio*. L'*imperium* appartient aux consuls et aux magistrats extraordinaires, qui ont la puissance consulaire. Plus tard, il appartient encore aux magistratures créées avec des démembrements du con-

[1] L'intérêt de cette division est dans le droit qu'ont les magistrats curules de conserver voix consultative au sénat, au moins depuis la *lex Ovinia*, jusqu'à ce qu'ils deviennent sénateurs. Voy. p. 143.

sulat, comme la préture. Mais le préteur n'a qu'un *imperium minus*. Tous les autres magistrats, sauf le censeur qui a un *imperium* particulier, sont *sine imperio*.

Caractères des magistratures ordinaires. — Toutes les magistratures ordinaires présentent les mêmes caractères, savoir :

1° Elles sont absolument gratuites et purement honorifiques.

2° Elles sont temporaires et, sauf la censure, annuelles.

3° Elles forment toutes un collège comprenant plusieurs membres ; il n'y a pas de magistrature ordinaire n'ayant qu'un titulaire. Chaque magistrat se trouve ainsi soumis à l'*intercessio* de ses collègues.

4° Enfin tous les magistrats sont responsables, devant le peuple, de la gestion de leur charge ; mais ils ne peuvent être astreints à rendre compte, qu'après l'expiration de leurs fonctions. Il est vrai qu'on vit plusieurs fois, dans l'histoire, des tribuns de la plèbe poursuivre des magistrats en fonction, mais c'est là un abus de pouvoir, un procédé révolutionnaire étranger au droit public.

Règle de la par majorve potestas. — Les magistrats, étant tous élus, étaient indépendants les uns des autres dans le cercle de leurs attributions respectives, sauf à rendre compte à leur sortie de charge. Leurs attributions elles-mêmes n'avaient point de limites fixes ; le magistrat élu a, en principe, le droit de faire, non pas tels actes déterminés, mais tous les actes possibles. Le préteur, par exemple, quoique investi spécialement de la juridiction, avait un *imperium* qui lui permettait, le cas échéant, de faire des actes ordinairement dans les attributions du consulat. Il n'y avait pas de magistrat qui n'eut des attributions susceptibles de le faire en-

trer en conflit avec un autre. On ne comprendrait pas que la constitution eût pu fonctionner dans ces conditions, s'il ne s'était pas établi, peu à peu, et plus par l'usage que par les lois, une sorte de subordination des magistrats, hiérarchie dont le fonctionnement était réglé par le principe de la *par majorve potestas*.

La règle qui, sans doute, ne s'établit définitivement qu'au VIe siècle, peut se résumer ainsi :

a). Ont la *major potestas :*

1° Le dictateur sur le consul, le consul sur le préteur. Le censeur n'a point de *major potestas*, mais n'est soumis à celle de personne.

2° Tous les magistrats *majores* ont la *major potestas* sur les magistrats *minores* qui ne l'ont à l'égard de personne.

3° Les tribuns de la plèbe ont la *major potestas* envers tous les magistrats, sauf le dictateur.

b). Ont la *par potestas*, les membres du même collège dans chaque magistrature.

Les promagistrats ne sont pas soumis à la règle.

Le principe de la *par majorve potestas* se traduit dans la pratique, par la double règle de la subordination des magistratures et de l'*intercessio*.

1° *Subordination*. — Tout magistrat doit obéir à l'ordre d'un magistrat ayant une *major potestas*. Cette *major potestas* est sanctionnée par un droit de coercition qui va jusqu'à forcer le magistrat subordonné à abdiquer. Dans les derniers siècles de la République, elle donne même le *justitium*, c'est-à-dire le droit de suspendre les magistrats inférieurs.

Ce principe trouve surtout son application dans la prise des *auspices* et la convocation des comices.

Tous les magistrats élus *auspicato* ayant le droit de prendre les *auspices*, il pouvait se faire qu'un magistrat

inférieur trouvât les signes défavorables et empêchât ainsi un acte public, pour lequel un magistrat supérieur avait eu des auspices favorables. On évita ces collisions par la gradation des auspices ; ce fut, sans doute, l'œuvre des lois *Aelia* et *Fufia*, à la fin du VIe siècle. Les auspices furent gradués d'après la *potestas*, et si deux magistrats observaient le ciel le même jour, les signes de la *major potestas* obtenaient la préférence. L'*obnuntiatio*, c'est-à-dire le droit de chaque magistrat de s'opposer à l'acte d'un autre, sous prétexte qu'il avait consulté le ciel ce jour-là et que les signes étaient défavorables, ne fut plus reconnu qu'aux magistrats ayant une *par majorve potestas*.

Quant aux réunions du peuple, en comices ou en *contiones*, pour éviter les doubles convocations on appliqua la règle de la façon suivante : Le consul put dissoudre la réunion du préteur, celui-ci put empêcher celle des magistrats inférieurs ; quant à ces derniers, ils étaient sur le même pied et l'on ne tenait que la réunion convoquée la première. Les droits du tribun, sur ce point, sont mal connus ; il semble n'avoir le droit de dissoudre aucune réunion, mais personne ne peut troubler celle qu'il a convoquée[1]. La même réglementation empêchait les conflits pour la convocation du Sénat.

2° *Intercessio*. — C'est le droit de tout magistrat, de s'opposer à un acte que veut accomplir un égal ou un inférieur[2]. C'est l'exercice de ce droit qui donna aux tribuns de la plèbe, une *major potestas* sur toutes les autres

[1] Aurelius Victor. *De vir.* 73 ; Tite-Live, XLIII, 16.

[2] Mommsen fait entre l'*intercessio* et le droit de prohibition une distinction qui est peu justifiée par les textes. Selon lui, le droit de prohibition serait la forme dans laquelle se manifesterait *l'intercessio* de la *major potestas*.

magistratures, sauf la dictature. L'histoire nous montre d'ailleurs qu'à l'exception des tribuns du peuple qui en abusèrent, les magistrats se servaient peu de l'*intercessio* envers leurs collègues ou leurs inférieurs.

Nous ne savons pas dans quel délai ni dans quelle forme avait lieu l'*intercessio*. Son effet était d'empêcher l'exécution de l'acte. Si l'opposant avait la *major potestas*, il pouvait s'opposer par la force à l'exécution, mais s'il n'avait que la *par potestas*, il ne pouvait que protester contre la violation de la loi, si l'on passait outre à son *veto*. On devait intercéder avant l'acte ; néanmoins, s'il s'agissait d'une décision d'un magistrat, qui pouvait être prise à l'improviste, sans que ceux ayant le *jus intercessionis* soient prévenus, l'*intercessio* postérieure à l'acte était valable et l'acte devenait nul.

Tout magistrat qui, malgré le *veto* d'un collègue ou d'un supérieur, passait outre, s'exposait à une accusation capitale à sa sortie de charge.

III. — Des différentes magistratures.

A. Magistratures ordinaires.

Les magistratures ordinaires sont le consulat, la préture, la censure, le tribunat de la plèbe, l'édilité curule et plébéienne, la questure et le vigintisexvirat. Etudions-les successivement.

1. Le consulat. — Les consuls étaient les premiers magistrats de la République. On les désigna d'abord sous le nom de *praetores*, c'est-à-dire chefs d'armée, et de *judices* ; ce ne fut que depuis le décemvirat législatif, que la dénomination de consul prévalut. Il y eut toujours DEUX consuls sous la République. Si l'un d'eux

mourait ou abdiquait dans l'année, son collègue devait immédiatement convoquer les comices, pour nommer un consul *suffectus* dont les pouvoirs expiraient avec ceux de son collègue[1].

Plusieurs fois, le consulat disparut momentanément sous la République ; il fut supprimé pendant le décemvirat législatif, et de 444 à 366, il put être remplacé chaque année, par le tribunat consulaire, sur la décision du Sénat.

Cette magistrature ne fut d'abord accessible qu'aux patriciens, et les plébéiens n'y furent admis que grâce à leurs longs et persévérants efforts, en 366, en vertu de la loi *Licinia*. A ce moment, un seul consul pouvait être plébéien ; en 336 seulement, le dictateur Publilius Philo fit décider que les deux consuls pouvaient être pris dans la plèbe.

Les consuls, lors de leur institution, héritèrent à peu près de toutes les attributions de la royauté, mais les patriciens prirent leurs précautions pour diminuer la puissance effective des nouveaux magistrats. Cet affaiblissement est la conséquence des différences suivantes, mises entre les consuls et les rois :

1° Le pouvoir royal est exercé par une seule personne, tandis que les consuls sont toujours au nombre de deux, ayant identiquement les mêmes droits et les mêmes pouvoirs. En fait, les conflits, entre ces deux pouvoirs égaux, étaient évités par l'alternance. Chaque consul exerçait le pouvoir pendant un mois, et seul pendant ce temps, il avait droit aux faisceaux, insignes de l'*imperium* consulaire[2]. Son collègue n'en restait pas moins son égal, mais il n'avait guère, comme pouvoir effec-

[1] On ne connaît que trois cas de consul resté sans collègue Carbo en 84, Marcius Rex en 68 et Pompée en 52.

[2] Tite-Live, II, 1 ; III, 33. Suetone, *Caes.* 20.

tif, que le droit d'*intercessio* contre le consul en exercice. Dans certaines circonstances, la répartition des pouvoirs se faisait autrement. Ainsi, en temps de guerre, il arrivait souvent que l'un des consuls restait à Rome et que l'autre commandait l'armée ; quelquefois ils commandaient chacun une armée distincte, quelquefois, au contraire, ils étaient à la tête de la même armée et la commandaient chacun à leur tour[1].

2° La royauté est viagère, le consulat est annuel.

3° Le pouvoir consulaire est diminué des attributions religieuses de la royauté, qui sont transférées au *pontifex maximus* et au *rex sacrorum*. Quant à leur *imperium*, il est limité dans l'enceinte du *pomoerium*, par le *jus provocationis* qui n'existait pas contre les sentences du roi[2].

En dehors de ces exceptions, l'*imperium* des consuls, en 509, comprend toutes les attributions royales, c'est-à-dire :

1° Le commandement militaire, tant pour la formation des cadres que pour la conduite des armées en campagne.

2° La juridiction civile, administrative et criminelle[3].

3° Le *jus auspiciorum*, c'est-à-dire le droit de consulter les auspices, au nom de la cité.

4° Le *jus edicendi*, c'est-à-dire le droit de rendre des décrets obligatoires, pendant la durée de sa magistrature.

5° Le *jus cum populo agendi*, c'est-à-dire le droit de réunir le peuple dans ses comices.

[1] Tite-Live, III, 4, 22, 70 ; VII, 38 ; XXII, 12, 41 ; XXX, 1, etc. — Denys, VI, 24, 91.

[2] En dehors de la ville et à l'armée l'*imperium* du consul est absolu.

[3] Voyez p. 198 et suiv.

6° Le *jus agendi cum patribus*, *jus referendi*, c'est-à-dire le droit de convoquer le Sénat[1].

7° Enfin certaines attributions politico-religieuses, comme la présidence des jeux, l'offre des sacrifices etc...

Ce pouvoir quasi-absolu des consuls diminua à mesure qu'on en détacha certaines attributions pour les donner à des magistrats spéciaux et leur *imperium militare* fut de plus en plus restreint à mesure que les conquêtes de Rome s'étendirent. Au temps de Sylla, il n'a plus d'application en Italie et ce n'est que rarement qu'un consul commande une armée. En continuant cette étude nous allons voir la plupart des magistratures romaines naître d'un débris du consulat primitif.

Notons enfin qu'en certaines circonstances graves dont le sénat était juge, les consuls pouvaient être investis du pouvoir dictatorial par le *senatus consultum ultimum*.

II. La préture. — Quand les plébéiens arrivèrent au consulat en 366, les patriciens réussirent à en détacher l'une des plus importantes attributions, la juridiction civile et la conférèrent à un magistrat spécial qui fut le préteur. Mais ceux qui avaient rendu accessible à tous la première magistrature de l'Etat ne devaient pas rester exclus de la préture ; dès 337, trente ans après la création de cette magistrature, les plébéiens y furent admis.

Après le consulat,la préture est la charge la plus importante du gouvernement. Le préteur fut d'abord le collègue des consuls ; il était élu comme eux, sous les mêmes auspices, avec l'*imperium militare* et primitivement le même jour. Il n'était pourtant pas absolument

[1] Cicéron, *De leg.* III, 4 ; Aulu-Gele, VII, 8 ; XIII, 16.

l'égal des consuls, il était leur *collega minor* et les consuls avaient la *major potestas* sur lui. Sa fonction principale est l'exercice de la juridiction civile, mais en l'absence des consuls, il les remplace, sauf pour les élections et les lois centuriates. Le préteur, comme les autres magistrats a le *jus edicendi* ; avant son entrée en fonction, chaque préteur lançait un édit sur la façon dont il interprétrait le droit civil tel que le fixait les loi des XII Tables. Sous prétexte d'interprétation il arrivait à élargir, à compléter et même à corriger le *jus civile* au point que cet édit du préteur finira par former un droit civil particulier s'élevant en face de l'ancien droit civil des Quirites[1].

Jusqu'en 242 avant Jésus-Christ, il n'y eut qu'un préteur. Mais à ce moment, par suite de l'accroissement de la population à Rome et de la multiplicité des relations entre romains et pérégrins[2], on en créa un second. Tandis que le premier, dit préteur urbain, rendait la justice dans les affaires n'intéressant que des citoyens romains, le second, appelé préteur pérégrin, statuait sur les différends entre pérégrins ou entre romains et pérégrins. Après la réduction de la Sicile et de la Sardaigne en provinces romaines, il y en eut quatre ; après les conquêtes des deux Espagnes, il y en eut six.

Parmi ces six magistrats, le sort en désigne deux pour rester à Rome et chacun des quatre autres va administrer l'une des nouvelles provinces, comme *préteurs* et non comme *propréteurs*[3]. Sylla porta le nombre des préteurs à huit et, à partir de ce moment, tous restèrent à Rome. Sous César, il y eut dix préteurs et plus tard seize.

[1] Voy. sur l'Edit prétorien p. 209 et le *Précis des Institutions civiles*.

[2] On désigne ici par cette expression les citoyens des pays alliés à Rome ou soumis par elle.

[3] Sur les promagistrats, voy. p. 139.

III. La Censure. — Bien avant qu'on séparât la préture du consulat, on avait déjà enlevé aux consuls le recensement des citoyens pour en faire l'attribution d'une nouvelle magistrature spéciale, la censure. La création de la censure remonte à 443, époque de l'institution du tribunat consulaire[1]. On la justifia en disant qu'un plébéien pouvait être tribun consulaire et qu'un patricien seul pouvait présider aux cérémonies religieuses du *lustrum*. Mais ce motif ne résista pas longtemps au mouvement, qui amenait à grand pas l'égalité politique. En 351, les plébéiens furent admis à la censure et, en 337, le plébiscite *Publilius Philo* exigea qu'un des censeurs fût plébéien[2].

Les censeurs étaient au nombre de deux et on les prenait parmi les personnages consulaires, à cause des immenses pouvoirs et de la grande considération attachés à cette charge. A l'origine la durée de la censure était de cinq ans, mais une loi *Aemilia*, en 434 (?), décida que désormais elle serait de dix-huit mois. Le cens ayant lieu tous les cinq ans, il y eut un intervalle de trois ans et demi entre deux censures depuis cette loi[3]. Contrairement à ce qui se passait pour les autres magistratures, si l'un des censeurs mourait, il était d'usage que son collègue abdiquât et qu'on élît deux nouveaux censeurs[4].

Les censeurs ne sont pas investis de l'*imperium*, mais

[1] D'après Mommsen la censure n'aurait été créée qu'en 319, ce qui est contraire à tous les textes, Tite-Live, IV, 8. — Denys, II, 63. — Zonare, VII, 19, etc.

[2] Jusqu'en 131, il n'y eut jamais qu'un consul plébéien à la fois.

[3] Au dernier siècle de la République, il y eut de fréquentes interruptions dans l'exercice de la censure.

[4] Tite-Live, V, 31 ; IX, 34.

de la *potestas censoria*, qui leur est conférée par une loi centuriate spéciale ; ils agissent en pleine indépendance et ne sont soumis qu'à l'*intercessio* des tribuns[1]. Ils n'encourent aucune responsabilité en sortant de charge[2].

Leur grande attribution est le recensement des citoyens et la répartition des citoyens récensés dans les différentes tribus. Pour cette répartition les censeurs tiennent compte de la moralité de chaque individu ; tout citoyen coupable d'une action que la loi ne punit pas mais que la morale désapprouve, était frappé de la *nota censoria*, qui entraînait pour lui une déchéance politique ; le censeur le rayait des listes sénatoriales, s'il était sénateur, il le privait de son cheval, s'il était chevalier, il le changeait de tribus et le reléguait dans une tribu urbaine, s'il s'agissait d'un simple citoyen ; le censeur pouvait même, bien que ce droit lui ait été contesté[3], exclure un citoyen de toutes les tribus, ce que les

[1] Il est cependant probable que pour toutes les opérations du cens, les tribuns n'avaient pas le *jus intercessionis* contre les censeurs.

[2] Tite-Live XXIV, 43 ; XXIX, 37 ; Plutarque, *Cato maj.* 19. — Valère Maxime, VII, 2, 6.

[3] M. Belot, (I, p. 270) pense que le droit des censeurs se bornait à exclure un citoyen des centuries en l'inscrivant dans la catégorie des *aerarii*, c'est-à-dire des gens qui n'ont pas le minimum de cens de la cinquième classe. Ce système repose sur l'hypothèse que le mot *caerites* ne serait qu'une forme archaïque de *Quirites* et que le mot *aerarius* aurait un sens juridiquement précis, désignant exclusivement les citoyens ayant moins de 12,500 as et ne serait pas, comme nous le pensons, une expression un peu vague, pour désigner les individus atteints d'une diminution plus ou moins complète de leurs droits politiques, soit qu'ils fussent exclus des centuries, comme ceux qui n'avaient pas le cens nécessaire, soit qu'ils fussent privés de tout droit politique par décision du censeur. Enfin, à l'appui de sa théorie, Belot invoque divers textes qui ne condamnent pas l'opinion contraire. (Tite-

Romains appelaient *inter aerarios referre* ou *in tabulas caeritum referre*[1]. La peine résultant de la *nota censoria* durait tant que d'autres censeurs n'en avaient pas relevé celui qui en était atteint[2].

Les censeurs avaient encore deux attributions, qui faisaient peut-être partie des opérations du cens. C'étaient la *lectio senatus* et la *recognitio equitum*. La *lectio senatus* est la composition de la liste des sénateurs sur laquelle nous reviendrons. La *recognitio equitum* est le recensement des chevaliers. Pour maintenir un chevalier dans l'ordre équestre, le censeur exige non-seulement qu'il soit de mœurs irréprochables, mais aussi qu'il soit excellent cavalier et qu'il ait grand soin de sa monture. Un chevalier qui a accompli son service légal, peut demander au censeur sa radiation de la liste ; cette radiation n'emporte alors aucune dégradation[3].

Enfin les censeurs ont des attributions financières qui furent sans doute enlevées aux consuls à une époque indéterminée. Ces fonctions concernaient l'administration du domaine public, l'exécution des travaux publics, le contentieux domanial et le fermage des impôts.

IV. Tribunat de la plèbe. — Nous avons dit com-

Live XLV. 15. Cicéron *pro domo* 29, 30 ; *pro balbo* 11 ; *pro caecina* 33, 35.)

[1] Mommsen et Soltau pensent que ce droit fut enlevé aux censeurs, depuis la censure d'Appius Claudius. Mais l'opinion contraire est généralement admise. (Aulu-Gele XVI, 13)

[2] Les censeurs trouvaient dans l'usage de leur *jus edicendi*, un moyen préventif contre l'immoralité. Ils rendaient un édit censorial, obligatoire depuis leur entrée en charge jusqu'au *lustrum* suivant, contre ce qu'il voulait proscrire. Tels sont leurs édits contre le luxe, contre les vêtements, contre les rhéteurs, etc.

[3] Aulu-Gele, VII, 22.

ment naquit cette magistrature qui resta toujours exclusivement réservée aux plébéiens. Les tribuns furent d'abord au nombre de deux, peut-être furent-ils cinq dès l'origine ; quoi qu'il en soit, ce chiffre de cinq, qui est très ancien, fut porté à dix en 297 ; ce nombre ne fut pas dépassé. Leur personne est inviolable ; le tribun est *magistratus sacrosanctus*.

Les tribuns n'avaient point d'attributions déterminées ; leur mission ne consistait d'abord qu'à protéger la plèbe contre les entreprises des patriciens. Chacun pouvait invoquer l'*auxilium* du tribun ; aussi sa maison devait-elle toujours être ouverte et lui-même ne pouvait s'éloigner de Rome pendant plus d'un jour, car l'action de son pouvoir cessait au-delà d'un rayon de *mille passus* autour de la ville. Ce droit d'*intercessio*, qui ne s'exerçait d'abord que contre l'acte d'un magistrat intéressant un citoyen ou une catégorie de citoyens, s'étendit bientôt aux mesures d'intérêt général prises par les magistrats ou le Sénat. Le *veto* d'un seul tribun suffit pour empêcher l'acte.

Pour faire valoir leur *auxilium* les tribuns ont un double moyen de coercition. 1° le *jus prensionis*, le droit de faire arrêter le magistrat qui résiste à leur *veto*. 2° Depuis la loi *Aternia Tarpeia*, (454 avant Jésus-Christ), le *jus multae dictionis*, c'est-à-dire le droit de punir d'une amende le récalcitrant, sauf appel au peuple.

Comme tous les autres magistrats, ils ont le *jus edicendi*, et le droit de convoquer la *plèbe*, *jus cum plebe agendi* ; ils obtiennent successivement l'entrée du Sénat en 457, le droit de le convoquer vers le milieu du IVe siècle, enfin le droit d'y voter par le plébiscite *Atinium* en 120.

Les tribuns étaient soumis à l'*intercessio* de leurs

collègues, sauf dans les cas où eux-mêmes usaient de leur *veto*, c'est-à-dire qu'un tribun ne pouvait empêcher l'un de ses collègues d'opposer son *veto* à l'acte d'un magistrat.

Les tribuns n'avaient aucun pouvoir contre les actes des dictateurs ni probablement contre les opérations du cens.

Sous Sylla, le pouvoir des tribuns fut considérablement diminué, mais il fut rétabli comme antérieurement par une loi *Pompeia* en 70.

V. L'édilité. — Les édiles étaient de deux sortes : les édiles plébéiens, dont l'institution est connexe à celle du tribunat de la plèbe et les édiles curules, dont la création plus récente ne date que de 344. A l'origine les édiles plébéiens étaient sans doute nommés par les tribuns et exerçaient les fonctions que ceux-ci leur déléguaient ; mais cela ne dura pas longtemps et vingt-trois ans après leur création, le plébiscite *Volero* décida que désormais ils seraient élus. Ils perdirent peu à peu leur caractère de subordination aux tribuns, mais, par une conséquence naturelle, ils perdirent en même temps leur inviolabilité. Cette transformation fut le résultat de la délégation que fit le Sénat aux édiles de fonctions particulières, comme la garde des sénatus-consultes et surtout de la création de l'édilité curule. « A cette époque, nous dit Tite-Live, pour célébrer la réconciliation des deux ordres, le Sénat ordonna des fêtes que les édiles plébéiens refusèrent d'organiser, comme c'était leur devoir. De jeunes patriciens offrirent de s'en charger à condition qu'on les ferait édiles ; cette proposition fut acceptée et il fut décidé que dorénavant le peuple nommerait deux édiles patriciens[1]. »

[1] Tite-Live, IV, 42.

Cette édilité curule, que son origine semblait réserver aux patriciens, fut, peu de temps après sa création, ouverte aux plébéiens.

Malgré la diflérence de leur titre, les édiles curules et les édiles plébéiens, sans former absolument un seul collège, étaient élus dans les mêmes comices et avaient à peu près les mêmes fonctions. Il y eut toujours quatre édiles jusqu'à César qui, en 46, porta leur nombre à six en créant deux édiles *ceriales*, chargés de veiller à l'approvisionnement de la ville.

Leurs fonctions étaient les suivantes:

1° La police municipale à Rome et dans un rayon de mille pas, c'est-à-dire tout ce qui concerne la conservation des édifices, la salubrité des rues, la surveillance des lieux publics, les secours en cas d'incendie, la police des funérailles, les mesures à prendre pour l'exercice des cultes étrangers, etc [1] ... Pour cette fonction, chaque édile était chargé de l'un des quatre quartiers de la ville que le sort lui attribuait.

2° La surveillance des approvisionnements et la police des marchés.

3° L'organisation et la police des jeux publics.

4° La garde des Sénatus-consultes et des plébiscites, déposés dans le temple de Cérès.

5° La juridiction sur toutes les questions de ventes et de marchés. Ils ont, comme tous les magistrats, le *jus edicendi* et en usent, comme le préteur, pour compléter le *jus civile*. L'édit des édiles forma ainsi une sorte de droit commercial.

Les édiles n'ont pas le droit d'*intercessio*. Ils ont la faculté de frapper les délinquants d'une amende et si

[1] Tite-Live, VIII, 18, 22 ; XXV, 1 ; XXXIX, 14. — Cicéron, *Phil.* IX, 7, § 17. *Verr.* II, V, 14, § 36. — Varron, *De ling. lat.* V, 14. — Aulu-Gele, X, 6. — Pline, XVIII, 6.

cette amende dépasse la *multa suprema*, ils défendent leur sentence devant les comices par tribus jugeant sur la provocation.

VI. La Questure. — La questure est la plus ancienne des magistratures romaines ; elle remonte à la royauté. Nous voyons, en effet, sous les rois, des *quaestores parricidi* et des *quaestores perduellionis*. Sous la République, ces questeurs restèrent d'abord chargés de l'instruction des crimes et ajoutèrent à ces fonctions la garde du trésor public. Plus tard leurs fonctions judiciaires passèrent aux *triumviri capitales* et au IIIe siècle av. J.-C. les questeurs ne sont plus que des agents financiers.

Les questeurs étaient autrefois nommés par les rois ; après la chute des Tarquins, ils furent choisis par les consuls ; il en fut ainsi jusqu'en 474, où ils furent élus pour la première fois aux comices tributes. A ce moment encore cette charge ne pouvait être occupée que par des patriciens, mais, à partir de 422, les questeurs furent pris indifféremment dans la plèbe et dans le patriciat [1]. Leur nombre a souvent varié ; il y en eut longtemps quatre. En 267, on en trouve huit, sous Sylla vingt, sous César quarante. Cet accroissement s'explique par l'augmentation du nombre des questeurs militaires et la création des questeurs italiques.

Sous la République, la fonction ordinaire des questeurs est la comptabilité générale et la garde du trésor public (*aerarium*) ; ce sont eux qui sont chargés d'encaisser les impôts et de payer les dépenses et qui jugent les contestations entre l'Etat et ses débiteurs [2]. Les questeurs militaires, institués en 421, remplissent auprès des

[1] Ce n'est qu'en 409 qu'un plébéien arrive à la questure.

[2] Tite-Live, XXXIII, 42; XLII, 6; XXIV, 18. — Denys, X, 21; Aulu-Gele, XIII, 24.

chefs d'armée les mêmes fonctions que les questeurs urbains; mais ils sont de plus les auxiliaires du général qui, le cas échéant, peut leur déléguer son *imperium* et sa *jurisdictio* [1]. Enfin en 366, on institue des questeurs italiques qui semblent avoir été chargés de l'administration générale des provinces italiennes définitivement soumises. Il y en avait quatre siégeant à Ostie, à Calès en Campanie, à Ariminium en Gaule cispadane et le quatrième sans doute à Lilybée [2]. Ce sont probablement ces questeurs auxquels devait incomber la garde des côtes et que les textes appellent quelquefois *quaestores classici*.

Les questeurs élus étaient répartis dans ces différents postes par voie de tirage au sort, à moins que le Sénat ne fît lui-même la répartition [3].

VII. Les viginti-sex viri. — Ces magistrats n'ont pas grande importance politique et n'exercent que des fonctions judiciaires ou administratives. Nommés d'abord par les magistrats supérieurs, ils furent plus tard élus aux comices par tribus. La date de cette modification, qui paraît d'ailleurs n'être pas la même pour ces vingt-six magistrats, n'est certaine pour aucun d'eux. Contrairement à la règle romaine, ils ne forment pas un seul collège mais cinq commissions distinctes.

1° Les *triumviri nocturni*, d'abord chargés de la police urbaine pendant la nuit. Une loi *Papiria*, en 289,

[1] Cicéron, *Verr.* I, 13, § 14, 15, § 40, 4, § 11, 36, § 38; *Planc.* 27, 41, 64; *Phil.* X, 11; *Ad. Att.* 6, 7; *Ad. fam.* 2 § 27, 5 § 6. — Tacite, *Ann.* 11, 22.

[2] Plutarque, *Sert.* 4. — Cicéron, *Pro Sext.* 17, 39. — Tacite, *Ann.* IV, 27.

[3] Cicéron, *Verr.* I, 1; *Ad. Att.* VI, 6, § 4; *Phil.* I, 1. — Tite-Live, XXX, 33. Suetone, *Caes.* 7.

leur confia l'instruction des crimes ; ils prirent alors le nom de *triumviri capitales*.

2° Les *decemviri judices*, qui exercent des fonctions judiciaires assez mal définies. Ils sont juges dans les procès sur l'état des personnes.

Les *quatuorviri* ou *praefecti juris dicundo Capuam Cumas etc.* Ils sont les représentants du préteur urbain pour l'administration de la justice à Capoue, à Cumes et dans huit autres villes de la Campanie [1].

4° Les *triumviri monetales* chargés de la vérification des monnaies.

5° Les *quatuorviri viis in urbe purgandis* et les *duumviri viis extra urbem purgandis*, chargés, sous la dépendance des édiles, des fonctions de police dans Rome et dans un rayon de mille pas autour de la ville.

Des fonctionnaires subalternes. — Ces agents, au service des magistrats, étaient nommés par celui qui les employait. Mais chaque magistrat prit l'habitude de garder les agents de son prédécesseur déjà au courant de leurs fonctions. Cela finit par créer de véritables offices, rétribués sur les fonds publics et auxquels les magistrats nommèrent généralement sur la présentation de celui qui partait. Ces agents étaient :

1° Les *scribae*, chargés des écritures dans les bureaux des édiles et des questeurs et dans ceux des préteurs.

2° Les licteurs qui portaient les faisceaux et précédaient dans la rue les consuls, les préteurs et les magistrats ayant *l'imperium*.

3° Les *accensi*. Ce sont les appariteurs attachés à la personne des consuls et des préteurs dans les périodes pendant lesquelles ils n'ont point les faisceaux. Chaque magistrat n'a qu'un *accensus* [2].

[1] Festus, V° *Praefecturae*.

[2] Le censeur, au lieu d'un *accensus*, avait un *nomenclator*.

4° Les *viatores* chargés de porter à leur adresse les ordres et les messages des magistrats.

5° Les *praecones* chargés de faire les proclamations publiques, lire les propositions et crier le résultat dans les comices etc.

B. Magistratures extraordinaires élues.

Les magistrats extraordinaires élus sont des magistrats qui n'entrent pas dans le jeu normal de la constitution et qui furent nommés dans des circonstances spéciales pour un temps déterminé. Les uns furent élus dans les comices par centuries, les autres dans des comices par tribus.

1. Magistrats extraordinaires élus dans des comices centuriates.

Les *decemviri scribundis legibus.* — En 451 av. J.-C. à la suite d'une *rogatio Terentilia*, le peuple fut appelé à nommer dix magistrats chargés de rédiger la loi civile. Les décemvirs, tous patriciens, furent élus pour une année avec des pouvoirs extraordinaires ; pendant ce temps le consulat fut supprimé. L'année suivante, en 450, de nouveaux décemvirs furent encore nommés pour un an et parmi eux se trouvèrent quelques plébéiens. Ces magistrats n'abdiquèrent pas leur *imperium* à la fin de l'année. On sait comment, par leur excès de pouvoirs, ils ameutèrent le peuple contre eux, comment ils furent renversés et le consulat rétabli.

Les *tribuni militum consulari potestate.* — Quand les patriciens se virent dans la presque impossibilité de défendre le consulat contre la plèbe, ils firent une conces-

sion en instituant le *tribunat consulaire*, en 444. Tous les ans, le Sénat décidait si les comices éliraient des consuls pris parmi les patriciens ou des tribuns qui pouvaient être pris parmi les plébéiens ; ceux-ci, satisfaits de cette victoire, semblent avoir fait peu d'efforts pour faire arriver des membres de leur ordre au tribunat, puisque le premier tribun consulaire plébéien n'est nommé qu'en 400. Ces tribuns avaient les attributions des consuls et l'on ne sait en quoi les deux fonctions différaient, si ce n'est que le collège des tribuns était plus nombreux que celui des consuls. Ils étaient sans doute au nombre de six, mais peut-être leur nombre n'était-il pas invariablement déterminé et le Sénat fixait -il chaque année le chiffre à nommer. Aussi voyons-nous Tite-Live en compter tantôt trois, tantôt quatre, tantôt six et quelquefois même huit [1]. L'admission des plébéiens au consulat fit disparaître cette institution.

Les *triumviri Reipublicae constituendae*. — A la fin de la République, Lépide, Antoine et Octave voulurent faire consacrer en droit la puissance qu'ils avaient prise en fait. Une loi, *Titia* en 43, les nomma *triumviri reipublicae constituendae* et leur conféra pour cinq ans *l'imperium* consulaire avec un pouvoir absolu qui n'était limité ni par le Sénat, ni par le peuple [2].

[1] Tite-Live, IV, 7, 35, 39, 45 ; V, 1, 2 ; VI, 1, 27.

[2] C'est ce que dans l'histoire on appelle le second *triumvirat*, par opposition à celui de César, de Crassus et de Pompée qui n'eut jamais de sanction légale.

II. — Magistrats extraordinaires élus aux comices par tribus.

Très souvent sous la République, les comices par tribus furent appelés à nommer des commissaires extraordinaires chargés de telle fonction déterminée et temporaire. Tels furent, par exemple, les *triumviri (vel quinque viri) agris dandis, adsignandis, coloniae deducendae*, chargés de faire exécuter la loi agraire ordonnant le partage d'une fraction du domaine public pour la fondation d'une colonie [1], les *duumviri aedi dedicandae* chargés de la dédication d'un temple [2], les *triumviri mensarii*, chargés de l'amortissement des emprunts, etc...

C. Magistratures extraordinaires non élues.

Ce sont des magistratures qui sont comprises dans le cadre des institutions constitutionnelles, mais auxquelles l'on ne recourt que dans des circonstances exceptionnelles. Ces magistrats sont le dictateur, le *magister equitum*, le *praefectus urbis* et l'interroi.

Le dictateur. — Dans les circonstances graves, le pouvoir royal, aboli en 509, renaît sous le nom de dictature. Sur l'invitation du Sénat, le consul en exercice nomme un dictateur investi d'un pouvoir absolu qui

[1] Tite-Live, XXXII, 9 ; XXXIV, 53 ; XXXV, 40. — Cicéron, *De leg. agr.* II, 7, § 8. Ces commissaires étaient parfois cinq, sept, dix et même vingt.

[2] Tite-Live, IX, 46 ; X, 1 ; XXXIV, 53. Ces commissaires étaient toujours choisis parmi les personnages consulaires.

n'est tempéré ni par le *jus provocationis*, ni par le droit d'*intercessio* d'aucun magistrat[1].

Le consul choisit librement le dictateur parmi les citoyens qui ont le *jus honorum*. Jusqu'à 350 avant Jésus-Christ, ce choix dut porter sur un patricien, mais à partir de cette époque les plébéiens furent admis à la dictature[2]. D'ailleurs, en fait, le consul nommait toujour celui qui lui était désigné par le Sénat et qui, depuis 321, était nécessairement un personnage consulaire.

Les fonctions des autres magistrats étaient suspendues pendant la dictature, dont la durée avait un maximum de six mois. Mais il était d'usage constant que les dictateurs abdiquassent, dès que leur pouvoir extraordinaire n'était plus justifié par les circonstances au milieu desquelles il avait été institué[3].

A mesure que les conquêtes de Rome s'étendirent, les dangers qui justifiaient la dictature devinrent moins fréquents et moins immédiats, aussi le Sénat cessa peu à peu d'y recourir, d'autant plus que les consuls en nommant le dictateur ne suivaient plus son choix mais subissaient l'impulsion des préférences populaires. La dernière dictature légale est de 216, car les dictatures de Sylla et de César n'ont que le nom de l'ancienne magistrature.

[1] Le dictateur, contrairement aux consuls, conservait les faisceaux, même *intra pomoerium*.

[2] Le premier dictateur plébéien fut Marcius Rutilius Rufus, en 350, qui fut aussi le premier censeur de son ordre.

[3] Souvent aussi l'on nomma des dictateurs *imminuto jure* pour remplir certains actes politiques, administratifs ou religieux, en l'absence du magistrat compétent. Ils n'ont d'*imperium* que pour cet acte et doivent abdiquer aussitôt après l'avoir accompli. Tels sont les dictateurs *ludorum faciendorum causa*, *legendo senatui*, *comitiorum habendorum causa* etc.

Le magister equitum. — De même qu'à côté du roi l'on trouvait autrefois le *tribunus celerum*, de même à côté du dictateur on trouve le *magister equitum*, chargé en principe du commandement de la cavalerie. Il est nommé par le dictateur et reste en fonction aussi longtemps que lui. Le *magister equitum* a l'*imperium militare* et le droit de convoquer le peuple et le Sénat. Il peut, d'ailleurs, remplir par délégation du dictateur, toutes les fonctions de celui-ci. C'est grâce à cela, sans doute, et grâce aussi à l'importance des personnages qui furent maîtres de la cavalerie, que la situation du *magister equitum* se rapprocha de celle du dictateur au point qu'il en devint presque le collègue.

Le praefectus urbis. — C'était un magistrat nommé par les consuls lorsque ceux-ci quittaient Rome. Il était chargé de la *custodia urbis*. Après la création de la préture cette attribution passa au préteur et l'on ne nomma plus un *praefectus urbis* que pour un jour par an, quand tous les magistrats quittaient Rome pour présider aux *feriae latinae*.

L'interroi. — C'était un magistrat désigné par le Sénat pour présider à l'élection des consuls, lorsque les deux consuls étaient morts sans avoir pu réunir les comices pour procéder à l'élection de leurs successeurs. L'interroi devait convoquer le peuple et présider les comices électoraux.

D. Promagistratures.

L'augmentation du nombre des provinces romaines rendit insuffisant le nombre des magistrats prévus par la constitution ; d'autre part, les expéditions militaires devenaient plus longues et les consuls ne pouvaient les

achever avant leur sortie de charge. Pour parer à ces divers inconvénients, on usa d'un procédé très simple. On prorogea l'*imperium* des magistrats sortant de charge, mais au lieu de les garder à Rome à exercer leurs fonctions ordinaires pour lesquelles les comices leur avaient donné des successeurs, on les laissait à l'armée qu'ils commandaient ou bien on les envoyait administrer une province romaine. De là, sont nés les propréteurs qui, depuis Sylla, gouvernent les provinces et les proconsuls et proquesteurs qui commandent aux armées.

Cette prorogation de pouvoirs se fait par un simple sénatus-consulte. Aussi ces promagistrats ne sont point des magistrats ; en cas de conflit avec un magistrat élu, ils doivent toujours céder.

Plus tard, il arriva que le Sénat envoyât aussi pour administrer des provinces et même commander des armées, des personne auxquelles il donnait directement l'*imperium*, bien qu'elles n'aient géré aucune magistrature l'année précédente. Ces nouveaux fonctionnaires, tels que l'Empire en connut beaucoup, prirent le nom de proconsuls ou de propréteurs.

Il ne faut pas confondre les magistrats avec les intérimaires nommés, soit par un magistrat, soit par le Sénat, pour remplir une vacance comme, par exemple, un *quaestor pro praetore*, ou même pour administrer une province par intérim, *minus cum imperio*.

CHAPITRE IX

LE SÉNAT

1. — Organisation du Sénat.

La Lectio Senatus. — Nous avons vu que sous la royauté les sénateurs, au nombre de trois cents, étaient choisis par le roi. Cette attribution royale passa naturellement aux consuls, en 509, et aux magistrats qui, à certaines époques les remplacèrent, comme les tribuns consulaires ou les décemvirs. La *lex Ovinia*, plébiscite voté entré 318 et 312[1], transféra des consuls aux censeurs le droit de choisir les sénateurs, *lectio senatus*. Depuis cette époque jusqu'à César, la *lectio senatus* fut toujours faite par des censeurs, sauf dans deux occasions où elle fut l'œuvre d'un dictateur, Fabius Buteo en 216 et Sylla en 81[2].

Avant le plébiscite Ovinien, le Sénat royal avait déjà été l'objet de deux innovations importantes quant à son recrutement.

[1] D'autres placent la date de ce plébiscite entre 351 et 339, (Lange), et d'autres entre 365 et 360 (Rein, Hofmann).

[2] Tite-Live, XXIII, 23 ; *Epist.*, 89 ; Plutarque, *Pomp.* 14.

1° Au début de la République, il fut admis que les sénateurs pourraient être aussi bien des *juniores* que des *seniores*[1].

2° A une date controversée, les plébéiens furent admis au Sénat. D'après l'opinion généralement suivie[2], ce furent les premiers consuls qui, pour combler les vides laissés au Sénat par Tarquin, y firent entrer les plébéiens. De là serait venue la formule *patres conscripti*, le premier mot désignant les sénateurs patriciens et le second les sénateurs plébéiens. Mais cette opinion est en contradiction avec toute l'histoire de la lutte des plébéiens contre les patriciens, pendant laquelle le Sénat fut toujours considéré comme la forteresse du patriciat. D'ailleurs, on ne connaît pas de plébéien sénateur avant 400, époque à laquelle Licinius Calvus entra au Sénat. Or, ce Licinius fut le premier plébéien élu au tribunat consulaire ; il fut donc aussi, le premier plébéien qui géra une magistrature curule, ce qui permet de croire que l'admission de la plèbe au Sénat fut la conséquence de son admission aux magistratures curules.

Le plébiscite Ovinien, dont on a contesté la date, la portée et jusqu'à l'existence, nous est révélé par Festus en ces termes : « *Ovinia tribunitia intervenit qua sanctum est ut censores ex omni ordine optimum quemque jurati in senatum legerent. Quo factum est ut qui praeteriti essent et loco mortuorum haberentur ignominiosi*[3]. » Le plébiscite dispose donc que désormais les censeurs feront la liste du Sénat à la place des consuls, qu'ils pourront choisir indifféremment dans les deux ordres, enfin

[1] Tite-Live, II, 1.
[2] Mommsen, Becker, Lange, Madvig, Mispoulet, etc.
[3] Festus, V° *Praeteriti*.

qu'ils devront porter les plus dignes. Des sources diverses expliquent le sens de cette expression *optimum quemque*, qui reste un peu obscur dans le texte de Festus[1]. Ces plus dignes, parmi lesquels les censeurs doivent choisir les sénateurs, sont les anciens magistrats curules. Depuis cette date au moins, tous les citoyens qui ont géré une charge curule conservent, après l'expiration de leurs pouvoirs, voix délibérative au Sénat, le *jus dicendae sententiae*, jusqu'au lustre suivant. A ce moment les censeurs les inscrivent définitivement sur la liste des sénateurs, à moins qu'ils ne les excluent pour cause d'indignité personnelle.

Si le nombre des anciens magistrats curules était insuffisant pour combler les vides du Sénat, comme cela devait toujours arriver, même après l'institution de la préture et de l'édilité curule[2], les censeurs pouvaient choisir parmi tous les citoyens, sans conditions connues, en se conformant sans doute à l'esprit de la *lex Ovinia* qui ordonnait de choisir les plus dignes. En fait, à défaut d'ex-magistrats curules, les censeurs nommèrent toujours d'anciens magistrats non curules et ce ne fut qu'à défaut de personnages de cette seconde catégorie, qu'ils choisirent des citoyens qui n'avaient géré aucune magistrature. Il est d'ailleurs probable qu'à une époque indéterminée cette pratique des censeurs devint obligatoire, lorsque les magistrats non curules

[1] Tite-Live, XXII, 49. — Cicéron, *De off.* III, 12. — Aulu-Gele, V, 18. — Festus, V° *Senatores*.

[2] Jusqu'à Sylla, il n'y eut guère dans chaque période de cinq ans que 25 à 30 magistrats curules, en admettant même que le même personnage n'ait point géré deux charges curules dans ce laps de temps. Ce chiffre était évidemment insuffisant pour combler les vides faits en cinq ans dans une assemblée de trois cents membres.

obtinrent comme les magistrats supérieurs le *jus dicendae sententiae* au Sénat [1].

La *lex Ovinia* eut une double conséquence. Ce fut d'abord de favoriser l'entrée des plébéiens au Sénat où ils formèrent bientôt la majorité. En second lieu elle remettait au peuple des comices le soin de choisir les sénateurs, puisqu'en élisant le magistrat, il le désignait comme un sénateur futur ; les censeurs en l'inscrivant sur la liste sénatoriale ne faisaient que ratifier le choix du peuple.

Il ne paraît pas que, sous la République, on ait jamais créé de conditions spéciales pour l'entrée au Sénat. Cependant, comme en principe le Sénat devait être recruté parmi les anciens magistrats, peut-être demandait-on à ceux qui n'avaient pas cette qualité, les conditions exigées pour l'éligibilité aux magistratures, c'est-à-dire le droit de cité complet, l'ingénuité, la non-exclusion par une règle du *mos majorum* ou d'une loi spéciale, enfin, après la *lex Villia*, au moins l'*aetas quaestoria*. Disons, en outre, que tous les petits commerçants, *opifices*, *mercenarii*, etc., ne pouvaient être portés au Sénat aussi longtemps qu'ils exerçaient leur profession [2].

Tant que la *lectio senatus* appartint aux consuls, la liste sénatoriale était faite tous les ans ; lorsque cette fonction fut attribuée aux censeurs, la liste ne fut plus révisée que tous les cinq ans, à chaque *lustrum*. Les censeurs prennent la liste sénatoriale précédente, ils rayent,

[1] Les tribuns du peuple obtinrent ce droit à la suite des *plebiscitum Atinium*, vers 120 av. J.-C. Les édiles plébéiens l'avaient déjà à cette époque, en vertu d'une loi inconnue. Les questeurs l'obtinrent sous Sylla. Ces réformes accrurent considérablement le nombre des candidats obligatoires au Sénat.

[2] Aulu-Gele, VII, 9. — *Lex Julia Municipalis*, en 709, I, 94.

en vertu de leur pouvoir censorial, ceux qui sont morts et ceux qui se sont rendus indignes de leur titre ; ils font de même sur la liste des anciens magistrats qui ne sont pas encore sénateurs et qui n'ont que le *jus sententiae dicendae*. Ce droit des censeurs n'eut d'abord que deux tempéraments très légers : 1° l'obligation pour les censeurs de se mettre d'accord entre eux sur les noms à rayer. 2° l'usage, qui s'impose de très bonne heure à ces magistrats, d'indiquer les motifs pour lesquels ils frappaient un citoyen de la *nota censoria*. Plus tard, au dernier siècle de la République, le pouvoir des censeurs fut très atténué et peut-être la loi détermina-t-elle même les causes d'exclusion[1].

La seconde opération de la *lectio senatus* consiste à combler les vides de la liste. Comme nous l'avons déjà dit, les censeurs le font en portant d'abord les anciens magistrats curules non sénateurs, à leur défaut les magistrats non curules et si ceux-ci ne sont pas en nombre suffisant pour compléter le chiffre des 300 sénateurs, les censeurs désignent librement les citoyens qui leur semblent les plus dignes de cet honneur. Lorsque le nombre des ex-magistrats ayant le *jus sententiae dicendae*, augmenta dans des proportions telles que leur nombre fut plus grand que celui des vacances au Sénat, il est probable que les censeurs inscrivirent d'abord sur la liste les anciens magistrats curules et qu'ils choisirent librement parmi les autres pour combler le reste

[1] A partir de Sylla, le nombre des candidats obligatoires fut à peu près équivalent au nombre des vacances. Ce fait, joint à la diminution de la puissance censoriale, rendit l'intervention des censeurs une œuvre purement matérielle, qui devait nécessairement amener la disparition de la censure. Une *lex Clodia*, qui fut en vigueur de 58 à 52, alla jusqu'à soumettre la *nota censoria*, aux conditions d'un jugement ordinaire.

des vacances. Mais il ne parait pas que jamais on ait préféré un citoyen quelconque à un ancien magistrat.

D'ailleurs, à l'époque où le nombre des candidats obligatoires au Sénat augmenta beaucoup, le nombre des sénateurs lui-même fut doublé. Jusqu'à Sylla, il n'y eut que 300 sénateurs comme au début de la République ; le dictateur porta leur nombre à six cents[1]. Sous César il y en eut jusqu'à 900 et 1000, et l'on vit dans les rangs du Sénat des citoyens des dernières classes et jusqu'à des affranchis[2].

Lorsque les censeurs ont définitivement arrêté la liste sénatoriale, *album senatorium*, ils la lisent et l'affichent en public[3]. Le premier sénateur inscrit porte le titre de *princeps senatus*, distinction honorifique qui, jusqu'à la fin de la République, fut réservée à un consulaire patricien et généralement au plus ancien censeur[4]. Les sénateurs sont ensuite inscrits sur l'*album* d'après l'ordre des magistratures qu'ils ont gérées. Ils sont donc classés dans l'ordre suivant : 1° les *consulares* et parmi eux, d'abord les *dictatorii* et les *censorii*. 2° les *praetorii*. 3° *les aedilicii curules*. 4° les *aedilicii non-curules*. 5° les *tribunicii*. 6° les *quaestorii*. 7° s'il y a lieu, les sénateurs qui n'ont pas géré de magistratures. Ces quatre dernières catégories forment les sénateurs *pedarii* et les trois premières, les sénateurs *curules*[5].

[1] Tite-Live, II, 1; XXIII, 23. — Denys, V, 13.

[2] Dion Cassius, XLII, 51 ; XLIII, 20, 47 ; XLVIII, 34 ; LII, 42 ; etc. Aulu-Gele, XV, 4. — Suétone, *Aug.* 35 ; *Caes.* 76, 80.

[3] Tite-Live, XXIII, 23 ; XXIX, 37. — Dion Cassius, fr. 109, §. 14.

[4] Tite-Live, XXVII, 11. Il y eut quelques exceptions à cette règle.

[5] Le mot *pedarii* a quelquefois un autre sens et désigne les sénateurs n'ayant pas géré de magistratures, par opposition aux sénateurs anciens magistrats.

En portant à vingt le nombre des questeurs et en donnant à ces magistrats le *jus sententiae dicendae*, Sylla fit de la gestion de la questure la condition ordinaire de l'acquisition d'un siège sénatorial. Le titre de sénateur devint la conséquence naturelle de l'exercice de cette magistrature et c'est pourquoi Cicéron attribue plusieurs fois au peuple la nomination des sénateurs [1]. On vit même, par application de ce principe, des sénateurs exclus du Sénat, reconquérir leur siège en se faisant élire de nouveau à une magistrature ouvrant les portes de l'Assemblée [2].

Dans les dernières années de la République, toutes ces règles ne furent pas toujours bien observées. César et après lui les triumvirs nommèrent directement des sénateurs et les choisirent quelquefois parmi des hommes qui n'avaient pas le *jus honorum*, ni même le *jus civitatis* [3] !

Convocation du Sénat. — Le *jus cum patribus agendi*, c'est-à-dire le droit de convoquer le Sénat, appartient aux consuls, aux préteurs et aux magistrats extraordinaires qui ont l'*imperium consulare*, dictateurs, maîtres de la cavalerie, interrois etc. Plus tard le même droit fut reconnu aux tribuns de la plèbe [4]. L'exercice du droit de convocation est soumis à la règle de la *par majorve potestas* et à l'*intercessio* des tribuns.

La convocation est faite soit par des *præcones*, soit par un édit et le magistrat qui convoque indique le jour et le lieu de la réunion. Le Sénat se réunissait ordinairement à la *Curia Hostilia*, mais il pouvait tenir séance dans tout autre lieu inauguré, soit *intra pomerium*

[1] Cicéron, *Pro Sext.* 65, 137 ; *de leg.* III, 12, 27.
[2] Plutarque *Cic.* 17. Dion Cassius, XXXVII, 30 ; XLII, 52.
[3] Dion Cassius, XLIII, 27, 49. — Suétone, *Caes.* 41, 76, 80.
[4] Vers le milieu du IVe siècle.

comme dans le temple de Jupiter Capitolin ou celui de la Concorde, soit *extra pomerium*, comme la *Curia Pompeia* ou le temple d'Apollon[1].

Les sénateurs doivent assister exactement aux séances et le président peut même prononcer une amende contre ceux qui manquent[2], mais rien ne fait supposer qu'il existât un *quorum* parlementaire comme dans les assemblées modernes. Le Sénat romain, à moins de dispositions spéciales pour un cas déterminé, pouvait délibérer valablement quel que soit le nombre de membres présents.

La séance du Sénat. — La séance se tient le jour entre le lever et le coucher du soleil. Elle est présidée par le magistrat qui a fait la convocation. Ont le droit d'assister à la séance :

1° les magistrats en fonctions, les consuls et les préteurs assis sur leur *sella curulis*, les tribuns sur leur *subsellium*, et les autres autour du président.

2° les sénateurs, c'est-à-dire tous ceux qui sont inscrits par les censeurs sur la liste sénatoriale.

3° les anciens magistrats ayant le *jus sententiae dicendae*, depuis leur sortie de charge jusqu'à leur inscription définitive sur l'*album senatorium*.

4° le *flamen dialis*[3].

5° les agents inférieurs du Sénat ou des magistrats, *lictores*, *viatores*, *praecones* etc., qui n'assistent à la séance que pour les besoins du service[4].

[1] Tite-Live, I, 30; XXVI, 21 : XXVIII, 9, 38. — Aulu-Gele, I, 1, § 7. — Pline, VIII, 70. — Cicéron, *pro Sext.* 61, § 129 ; *Verr.* II. I. 49, § 129 ; *Cat.* I, 5, § 11. *Phil.* II, 8, § 19.

[2] Aulu-Gele, XIV, 7. — Cicéron, *Phil.* I, 5; *De leg.* III, 4.

[3] Tite-Live, XXVII, 8.

[4] Quelquefois le Sénat tient séance à huit clos ; dans ce cas, les agents, licteurs, huissiers et autres, doivent sortir. C'est le *S.-C. secretum.*

Les portes du lieu de la réunion doivent rester ouvertes, mais le public n'est pas admis dans la salle de la séance.

Le président prend les auspices, puis ouvre la séance en exposant sa proposition, *relatio*; il a le droit de faire connaître son opinion. S'il a plusieurs propositions à faire à l'assemblée, il peut les réunir dans une seule *relatio* ou en faire l'objet de plusieurs *relationes*.

Si la question ne soulève pas de discussion, on vote immédiatement. Si au contraire les sénateurs ne sont pas d'accord ou que l'un d'eux demande la discussion en disant au président « *consule* », celui-ci demande à chaque sénateur son avis, en suivant l'ordre de l'*album senatorium*. Chacun répond, soit en disant ce qu'il pense, soit en se référant à un avis précédemment exprimé, soit en allant se ranger à côté d'un sénateur dont il partage l'opinion. Lorsque tout le monde a parlé ou que le président juge la discussion suffisante, on passe au vote, ceux qui sont d'un avis vont se grouper ensemble d'un côté du président, ceux qui sont d'une opinion contraire de l'autre côté [1]. Après le vote de la proposition, le président lève la séance.

Le sénatus-consulte, ainsi voté, est rédigé par des employés du Sénat sous la surveillance d'un certain nombre de sénateurs. La copie officielle est déposée à l'*aerarium* et confiée à la garde des questeurs.

Les décisions du Sénat, comme celle des magistrats, peuvent être frappées par l'*intercessio*, soit d'un magistrat ayant une *par majorve potestas* à celle du président du Sénat, soit d'un tribun du peuple. Dans ce cas, le

[1] S'il arrivait que la *relatio* contint plusieurs articles, on les votait en bloc ou séparément. La division pouvait être demandée par un seul sénateur. L'expression *senatus decretum* désigne probablement un article de la *rogatio* ainsi voté séparément.

sénatus-consulte perd sa force légale et n'a plus que la valeur d'un avis ; on le désigne sous le nom d'*auctoritas senatus* [1]. Les *auctoritates senatus* sont gardées à l'*aerarium* comme les sénatus-consultes.

II. — Les attributions du Sénat.

En principe le Sénat de la République a le même caractère que le Sénat royal ; il est un corps consultatif, qui n'a pas le droit d'initiative et que les magistrats seulement peuvent mettre en mouvement. Mais il était impossible qu'une assemblée qui contenait l'élite des citoyens, qui se composait des hommes les plus riches, les plus influents et les plus considérables de la cité, ayant tous géré de hautes magistratures, se bornât toujours au rôle passif d'un conseil consultatif. Sans avoir aucune part effective et déterminée, ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir législatif, ni au pouvoir judiciaire, le Sénat arriva bientôt à diriger toute la politique romaine, à réellement obtenir la haute main sur tous les services publics et à presque se considérer comme l'expression même de la Constitution et, comme telle, pouvant se placer dans certains cas au-dessus des lois écrites. De là naît la possibilité de répartir les attributions du Sénat en trois catégories, bien qu'aucune division de ce genre n'ait jamais existé à Rome. Selon que son pouvoir s'exerce en matière politique, en matière administrative ou dans certaines circonstances graves, il change de caractère en fait ; simple conseil au premier cas, le Sénat possède une sorte de compétence propre dans le second et son pouvoir devient absolument dictatorial dans le troisième. Ses attributions sont

[1] Cicéron, *Ad. fam.* VIII, 8. — Dion Cassius, XLII, 23.

donc, comme nous dirions aujourd'hui, consultatives, réglementaires ou extraordinaires.

Attributions consultatives. — Le Sénat est le conseil naturel des magistrats, qui, d'après le *mos majorum*, ne doivent pas agir sans le consulter et sans se conformer autant que possible à son avis. C'est là le point de départ de toute la puissance sénatoriale. Les rois devaient déjà le consulter ; les consuls eurent deux motifs de plus pour recourir à lui. Le premier est qu'appartenant aux mêmes classes sociales que les sénateurs et futurs sénateurs eux-mêmes, ils avaient généralement les mêmes intérêts que le Sénat ; en second lieu, ils avaient beaucoup à redouter d'un corps qui pouvait les mettre en accusation devant les comices à leur sortie de charge, les soumettre à l'*appellatio* d'un tribun, leur refuser des fonds, annihiler leur pouvoir par la nomination d'un dictateur etc.

Aussi les avis du Sénat devinrent pour les magistrats de véritables ordres, dans toutes les affaires où la décision leur appartenait, sans qu'ils aient besoin de faire intervenir les comices, et c'est ainsi que sans avoir une autorité constitutionnelle bien déterminée, le Sénat acquit bientôt un pouvoir propre en matière administrative. Dans les cas au contraire où la décision appartenait au peuple réuni dans ses comices, l'avis du Sénat, que le magistrat devait prendre, conservait nécessairement son caractère consultatif.

Les magistrats, avant de présenter une proposition de loi aux comices, prenaient l'avis du Sénat, *auctoritas Senatus*. Cet avis n'engageait en rien les comices et il ne paraît pas même certain que l'omission de cette formalité eût entraîné la nullité de la loi[1]. Quoiqu'il en

[1] Cicéron, (*In Vat.* 15, 37), paraît cependant en faire une condition essentielle de la validité des lois.

soit, on se conforma régulièrement à cette coutume pour les projets portés devant les curies ou les centuries. Pour les propositions soumises aux tribus, le point n'est pas certain. Il est cependant hors de doute que le Sénat n'intervint point dans l'œuvre des *concilia plebis*, mais lorsque les assemblées populaires se transformèrent en comices par tribus, peut-être le Sénat fit-il admettre que les *rogationes* portées devant les nouveaux comices seraient soumises à l'*auctoritas senatus* comme les autres. Après le vote, le Sénat pouvait déférer la décision, comme entachée d'un vice de forme, au collège des augures. Si ceux-ci déclaraient que les auspices avaient été mal pris, le Sénat cassait la décision des comices, qu'ils soient législatifs, électoraux et même judiciaires.

Le Sénat n'intervenait pas activement dans l'œuvre des comices, mais son action législative se manifestait de la façon la plus efficace, par les deux procédés suivants : 1° Il arrivait souvent que le Sénat demandait à un magistrat, de proposer au peuple une loi pour tel objet et il en rédigeait lui-même le texte. Le magistrat ne pouvait qu'obéir et l'assemblée suppléait ainsi au droit d'initiative qui lui manquait. 2° Les magistrats le consultaient souvent dans les questions juridiques ; il rendait alors un sénatus-consulte, interprétant la loi ou en comblant les lacunes. Constitutionnellement, ce sénatus-consulte n'était qu'un simple avis, sans force obligatoire, mais comme le magistrat, qui seul pouvait se prévaloir de ce caractère, appliquait rigoureusement en fait la décision du Sénat, cet avis avait force de loi et devenait une véritable loi[1].

Attributions réglementaires. — Pour la raison que nous avons donnée plus haut, le Sénat acquit de bonne

[1] Cicéron, *Top.* 5, 28. — Gaius, I, 4. Voy. *Accarias*, I, p. 34.

heure un pouvoir propre, en matière administrative. Cette puissance s'accrut de plus en plus, à mesure que des conquêtes nouvelles reculèrent les limites de l'empire; il était, en effet, naturel que les magistrats, qui ne pouvaient suffire à leur tâche, s'en remissent à leur conseil naturel pour la solution des affaires administratives. C'est ainsi que les sénatus-consultes, qui, en droit, étaient de simples avis, devinrent, en fait, des décisions souveraines.

Nous nous bornerons ici à énumérer ces attributions, que nous retrouverons plus loin, en parlant des grands services publics. On peut les classer ainsi, en les rattachant à chacun de ces services.

a). Administration générale. — 1° Le Sénat fixe annuellement les provinces, c'est-à-dire qu'il détermine les circonscriptions où chacun des consuls, des préteurs, des questeurs, des *duumviri navales* et des promagistrats exercera ses fonctions[1]. La répartition devait se faire par tirage au sort, mais il arriva souvent que le Sénat fit des désignations personnelles et accorda des provinces *extra sortem*[2].

2° Lorsqu'un magistrat meurt ou abdique pendant l'année, c'est au Sénat qu'il appartient de décider s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un magistrat *suffectus* et, s'il ne croit pas que ce soit utile, de pourvoir aux besoins du service par un interim[3].

3° Il fixe la date à laquelle aura lieu la nomination des censeurs et, quand il y a lieu, des magistrats majeurs extraordinaires[4].

[1] Voy. le ch. sur les magistratures.

[2] Tite-Live, XLI, 8; XLV, 12, 16, etc.

[3] Voy. Tite-Live, XXIII, 25; XXX, 39; XXXIX, 39; XLI, 16. — Dion Cassius, XXXVI, 6.

[4] Tite-Live, VI, 27; XXIV, 10; XXXVII, 50.

4° Il fait les règlements importants concernant la sûreté générale et la police [1].

5° Il intervient dans les conflits d'attributions qui s'élèvent entre collègues ou entre magistrats de collèges différents [2].

6° Il a le droit d'organiser les provinces ordinaires extra-italiques [3].

7° Bien qu'il ne le fît pas ordinairement, le Sénat pouvait intervenir dans l'administration des cités italiques [4], soit d'office, soit sur la demande des cités qui pouvaient correspondre avec le Sénat, par l'envoi de députés.

b). Justice. — En cette matière, les attributions du Sénat sont assez restreintes. On doit cependant citer les suivantes :

1° Dans les *judicia publica* d'une gravité exceptionnelle, le Sénat pouvait voter les mesures de nature à faciliter l'instruction [5]. Le Sénat prenait aussi quelquefois l'initiative de la poursuite et chargeait un magistrat de demander aux comices l'institution d'un tribunal extraordinaire, *quaestio extraordinaria* [6].

[1] Tite-Live, II, 37 ; XXII, 56 ; XXIII, 25. — Valère Maxime, II, 4, § 2. — Cicéron, *Phil.* IX, 7, § 17. — Pline, VIII, 17, § 64.

[2] Tite-Live, II, 57 ; III, 13 ; XXVII, 6, 35. — Denys, IX, 48 ; X, 8.

[3] Tite-Live, XXVI, 31-32 ; XXXIV, 21. — Cicéron, *In. Ver.* II. II. 50, § 123.— Plutarque, *Cat. maj.* 11. — Polybe, XXXIX, 14-16. — Strabon, XIV, 1, 38. — Dion Cassius, XXXVI, 42, 46. Cette organisation constituait la *lex provinciae*, qui portait le nom du magistrat qui avait présidé à l'organisation, par exemple, on appelait *Lex Aemilia*, la loi organique de la Macédoine.

[4] Polybe, IV, 13.

[5] Par exemple, une prime aux dénonciateurs, l'impunité des complices, l'arrestation provisoire d'un accusé, etc... Tite-Live, XXVI, 27. — Cicéron, *Cat.* III, 4, § 8 ; *Ad. Att.* II, 24, § 3.

[6] Tite-Live, IV, 51 ; VIII, 18 ; IX, 26 ; XXXIX, 14 ; XL, 37 ; XLV, 16.

2° Lorsque le peuple renvoyait un procès devant une *quaestio extraordinaria*, le Sénat était chargé d'en désigner les membres[1].

3° Il exerce une juridiction criminelle propre, lorsqu'il s'agit de crimes politiques, commis par des alliés ou des sujets ; ces crimes ne peuvent pas être, en effet, de la compétence des comices. Dans ce cas, le Sénat délègue généralement son pouvoir à des commissaires spéciaux, ordinairement, un consul, un préteur ou un promagistrat[2].

c). Cultes. — C'est dans les questions religieuses, que l'omnipotence du Sénat se manifeste le mieux ; cela s'explique surtout, par ce fait, que le Sénat est l'intermédiaire naturel entre les magistrats et les collèges sacerdotaux. Ceux-ci, ne pouvant faire appliquer leurs décisions qu'après leur transformation en sénatus-consultes, prirent l'habitude de ne plus délibérer que sur l'invitation du Sénat et le Sénat lui-même en vint à édicter des mesures concernant les cultes, sans consulter les collèges sacerdotaux en regardant leur non-opposition comme une approbation suffisante. C'est donc au Sénat qu'il appartient

1° De mettre en mouvement les collèges sacerdotaux, soit pour les consulter, soit pour ordonner l'accomplissement de sacrifices extraordinaires ou de cérémonies particulières[3].

2° De rendre les sénatus-consultes qui donnent une valeur efficiente aux décisions des autorités religieuses[4].

[1] Tite-Live, XXXVIII, 54-55 ; XLII, 21.
[2] Tite-Live, IV, 31 ; XXIX, 36 ; XXXII, 1 ; XL, 19. — Polybe, VI, 13.
[3] Tite-Live, VIII, 23 ; XXX, 43 ; XXXI, 8 ; etc. — Cicéron, *Ad Att.* 1-2 ; *har. resp.* 7, 13.
[4] Cicéron, *De dom.* 16, 41. *Phil.* 11. 6, 13.

3° De veiller à la pureté et à l'intégrité du culte national. C'est en vertu de ce pouvoir, que le Sénat fit détruire les livres apocryphes de Numa et prohiba les Bacchanales. Par voie de conséquence, c'est un sénatus-consulte qui doit autoriser les innovations religieuses et l'importation d'un culte étranger[1].

4° De faire tous les règlements nécessaires à la police des cultes.

d). Relations internationales. — Bien que le droit de faire la guerre et de conclure la paix appartint théoriquement au peuple, ce fut presque toujours le Sénat qui régla ces questions, ne consultant les comices, pour ainsi dire, que pour la forme. C'était à lui qu'incombait la conduite des négociations, soit pour la paix, soit pour la guerre[2]. C'était d'ailleurs le Sénat qui présidait à tous les actes diplomatiques ; c'était lui qui recevait les ambassadeurs étrangers ; c'était lui qui décidait l'envoi des députations romaines, auprès des autres nations[3].

e). Armée. — En ce qui touche aux affaires militaires, les attributions du Sénat sont les suivantes :

1° Il répartit annuellement les commandements militaires de terre et de mer, qui appartiennent aux magistrats pourvus de l'*imperium* militaire ou aux promagistrats dont l'*imperium* est prolongé. En fait, ces commandements se confondent avec les circonscriptions administratives de ces magistrats[4].

2° Il fixe par le *S.-C. de exercitibus*, le contingent des armées de terre et de mer, il répartit les troupes entre

[1] Tite-Live, IV, 30 ; XXXIX, 6 ; XL, 26. — Valère Maxime, I, 3.
[2] Polybe, VI, 13. — Tite-Live, XXXVII, 1, 45, 49; XLI, 7.
[3] Polybe, I, 1 ; VI, 13. — Cicéron, *De Off.*, II, 8, 26.
[4] Voy. p. 194.

les différents commandements et arrête l'effectif de chaque corps d'armée, en légions et en alliés[1].

3° Il autorise les généraux à licencier des troupes inutiles ou à en recruter de nouvelles, s'ils en ont besoin[2].

4° Il fixe le budget de chaque commandant militaire et détermine, sur sa proposition, la composition de son état-major[3].

5° En campagne, il fixe les contingents et les subsides que doivent fournir les alliés, il envoie ses ordres aux généraux et se tient constamment en rapport avec eux[4].

6° Après la guerre, il détermine les honneurs à rendre au général victorieux, *supplicationes*, *ovatio vel triumphus*[5]. Quelquefois même, il intervient pour accorder des récompenses ou infliger des punitions aux soldats.

f). Finances publiques. — Polybe considère l'administration des finances publiques, comme la partie la plus importante des attributions du Sénat. Cette puissance se manifeste surtout depuis l'institution de la censure, qui enleva aux consuls leurs attributions finan-

[1] Tite-Live, XXI, 17 ; XXII, 36 ; XXIII, 25, 31-32 ; XXIV, 11, 43-44 ; XV, 3 ; XXVI, 1, 28 ; XXVII, 7, 22.

[2] Tite-Live, XXI, 17 ; XXIV, 44 ; XXVI, 1, 28 ; XXVIII, 45 ; XXXI, 8, 10, 13 ; etc.

[3] Le questeur est désigné par le Sénat qui fixe également le nombre des *legati* du général.

[4] Comme le dit fort justement M. Mispoulet, il fait fonction de ministre de la guerre. — Tite-Live, X, 32 ; XXV, 5 ; XXVI, 8 ; XXXIX, 38 ; XL, 17, 19, 26 ; XLI, 12, etc.

[5] Tite-Live, XL, 41. — Valère Maxime, II, 7, 15. Dans le dernier siècle de la République, le droit d'accorder le triomphe passa, comme bien d'autres attributions sénatoriales, aux comices par tribus.

cières ; elle put s'étendre d'autant plus facilement, que les censeurs n'exerçaient leurs fonctions que pendant dix-huit mois et que, par suite, le Sénat restait seul pour diriger cette administration pendant trois ans et demi. Les attributions du Sénat s'étendent aux dépenses, aux recettes, au domaine public, aux travaux publics, à la circulation monétaire et au contentieux financier. Il est inutile de nous livrer ici à la longue énumération des attributions financières du Sénat ; nous aurons l'occasion de les mieux étudier, dans le chapitre consacré aux finances publiques[1].

Attributions extraordinaires. — En dehors des attributions dont nous venons de parler, le Sénat avait certaines fonctions constitutionnelles, très importantes, mais qu'il n'était appelé à exercer qu'accidentellement et dans des circonstances particulières. Ces attributions étaient les suivantes :

1° Lorsque tous les magistrats créés *auspicato* sont décédés ou ont abdiqué, les *auspicia* reviennent au Sénat qui doit nommer un interroi pour présider les comices consulaires. Les choses se passent alors comme elles se passaient dans le Sénat royal, après la mort du roi. Le premier interroi est nommé pour cinq jours ; il transmet ses pouvoirs au second interroi, et ainsi de suite, jusqu'à ce que les centuries aient élu de nouveaux consuls[2].

2° De 444 à 366, le Sénat dut, chaque année, décider si les comices auraient à nommer des consuls ou des tribuns consulaires. Dans cette période de 78 ans, on

[1] Voy. ch. XVI, *Des Finances publiques.*

[2] Voy. p. 27. — A cause du délai de convocation l'élection ne pouvait être faite que par le 4e interroi, mais souvent elle ne l'était que par le 6e ou le 7e ; on alla même jusqu'au 14e. (Tite-Live, VIII, 23).

nomma cinquante fois des tribuns consulaires et vingt-trois fois des consuls ; on ne sait pas quels furent les magistrats de 384 à 379.

3° C'est au Sénat qu'il appartient de décider si les circonstances exigent la nomination d'un dictateur. Seul, il peut ordonner au consul de faire cette nomination [1].

4° Quand le Sénat eut perdu la haute main sur le choix des dictateurs et qu'il vit les comices populaires imposer leur choix aux consuls [2], il laissa tomber cette institution en désuétude et la remplaça par le *senatus-consultum ultimum,* qui conférait le pouvoir dictatorial, aux consuls en exercice [3]. Quelquefois, avant de recourir à cette mesure, le Sénat rendait le *S.-C.* « *contra Rempublicam factum videri,* » qui n'était qu'un simple avertissement destiné à stimuler les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions, au milieu de circonstances graves [4].

5° Si les dangers de la République l'exigent, le Sénat peut décréter les mesures de salut public nécessaires, comme le *justitium* et le *tumultus,* c'est-à-dire la sus-

[1] Tite-Live, IV, 17, 23 ; VI, 11 ; VII, 12 ; XXII, 57. — Cicéron, *De leg. agr.* III, 3, § 9.

[2] C'est ainsi qu'en 210, le consul M. Marcellus se laissa imposer Q. Fulvius comme dictateur, par les tribus.

[3] « *Videant, dent operam consules, praetores tribuni plebis etc., ne quid respublica detrimenti capiat.* » Cicéron, *P. Mil.* 27 § 70 ; *Cat.* I, 2. — Salluste, *Cat.* 29. — La légalité de ce sénatus-consulte, employé depuis l'époque des Gracches, était toujours contestée par le parti des *populares.* Dans tous les cas, quoiqu'il supprimât le *jus provocationis,* il ne paraît pas avoir donné aux consuls auxquels il s'adressait l'irresponsabilité du dictateur, sans quoi Cicéron n'eût pas été contraint à l'exil après son consulat.

[4] Cicéron, *Ad. Q. fra.* II, 3, § 3 ; *Ad. Att.* II, 24, § 3.

pension de toutes les affaires, pour faciliter l'enrôlement et la suppression momentanée de tout droit d'exemption au service militaire[1].

Tel est, dans son ensemble, le tableau de la compétence du Sénat romain. Si l'on le considère, depuis les Gracches et surtout dans le dernier siècle de la République, on voit nombre d'attributions, indiquées plus haut, exercées par d'autres autorités que le Sénat et, par contre, on voit cette assemblée remplir certaines fonctions dont nous n'avons pas parlé. C'est qu'à cette époque, la confusion des pouvoirs tend à devenir générale et le mécanisme de la constitution républicaine se fausse de plus en plus. Nous n'avons à considérer le Sénat que dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, sans nous préoccuper ici du sort qui lui est fait par les procédés révolutionnaires du dernier siècle, par les empiétements qu'il subit et par les usurpations qu'il commet, ni du rôle auquel le réduisent les dictatures de Sylla et de César.

[1] Tite-Live, III, 3, 5, 26-27 ; IV, 26 ; VI, 2 ; VII, 6, 9 ; X, 21 ; XXXIV, 56, etc. — Cicéron, *Phil.* V, 12, § 31 ; VI, 1, § 2 ; VIII, 1, § 3 ; *Pr. Pl.* 14, § 3.

CHAPITRE X

LA CHEVALERIE ROMAINE

I. — *Les chevaliers* equo publico.

L'institution des chevaliers remonte à la fondation de Rome ; ils furent d'abord la cavalerie de l'armée et, à ce titre, ils occupèrent, dans la cité, un rang supérieur. Au temps de Romulus, nous trouvons trois centuries de chevaliers fournies par les trois tribus des *Ramnenses*, des *Titienses* et des *Luceres*. Le nombre primitif des chevaliers fut doublé et porté à six cents, soit sous Tatius, après l'arrivée des Sabins, soit sous Tullus, après l'arrivée des Albains [1]. Lorsque Tarquin entama la constitution, pour adjoindre aux anciennes *gentes* un certain nombre de nouvelles familles, il dédoubla les anciennes centuries et en forma six qui occupèrent une place importante dans la constitution de la République [2].

[1] Sous Tullus, d'après Tite-Live, (I, 30), dès Romulus d'après Plutarque (*Rom.* 26).

[2] Cicéron (*De Rep.* II, 20), contrairement à Tite-Live (I, 43),

A l'époque de Servius, le nombre des chevaliers avait donc été deux fois doublé et porté successivement de 300 à 600, puis à 1,200 ; la chevalerie se composait ainsi de six centuries de 200 chevaux. Servius ajouta à cette cavalerie douze nouvelles centuries de 100 chevaux, ce qui porta le nombre des centuries à dix-huit, et celui des chevaliers à 2,400. Ces dix-huit centuries subsistèrent jusqu'à la fin de la République.

Les chevaliers jouissaient d'un important privilège aux comices centuriates, ils votaient les premiers ; mais il n'est pas sûr que les dix-huit centuries aient joui également de cet avantage et qu'il n'y ait eu aucune différence à cet égard, entre les anciennes et celles créées par Servius. Sur ce point, les historiens ne sont pas d'accord. Les uns prétendent que ces dix-huit centuries étaient toutes *praerogativae*, qu'il n'y a aucune distinction à faire entre elles et que toutes sont ouvertes, sans distinction, aux patriciens et aux plébéiens. D'autres, au contraire, pensent que les six centuries antérieures à Servius étaient exclusivement patriciennes, tandis que les douze organisées sous son règne, étaient également ouvertes aux deux ordres dans la première classe ; dans ce système, on soutient que les six premières sont restées absolument patriciennes pendant plusieurs siècles, et que leurs suffrages seuls furent prérogatifs, ce qui explique l'emploi de cette expression, *sex suffragia*, pour les désigner [1].

Le premier système s'appuie sur les raisons suivantes. La réforme servienne eut pour effet de fondre les

raconte que le dernier doublement de la cavalerie eut lieu sous Tarquin auquel il attribue la création des douze nouvelles centuries.

[1] Dans ce sens Niebuhr, Belot, Willems etc. Le système contraire est défendu par Mommsen.

patriciens et les plébéiens dans une même organisation militaire ; elle ne comporte aucune dérogation à ce principe. D'autre part, on ne peut conclure que six des centuries équestres seraient restées patriciennes parce qu'elles étaient plus anciennes en date que les douze autres. C'est ce que disent d'ailleurs Cicéron, Tite-Live et Denys en affirmant que Servius n'a voulu que repartir équitablement les charges et les droits sans rien changer au service équestre ni au vote. Si les plébéiens, conclut-on, n'avaient pas pu entrer dans les *sex suffragia* et si les patriciens avaient conquis un monopole si exclusif à leur égard, les annalistes ne manqueraient pas de signaler le fait, ce qu'ils ne font pas. De plus, Cicéron et Tite-Live, en parlant des conséquences de la chute du patriciat, ne disent rien des six suffrages et ils l'auraient certainement indiqué s'ils avaient été propres aux patriciens. Ce n'est pas tout ; d'après les mêmes auteurs, les douze dernières centuries de chevaliers étaient plus estimées que les six autres. Or, ce fait pourrait-il trouver une explication plausible, s'il était vrai que ces centuries fussent précisément réservées aux patriciens ? Enfin, ajoute-t-on, nous possédons deux versions sur la création de ces centuries. D'après Cicéron et Tite-Live on aurait adjoint douze nouvelles centuries aux six premières provenant de l'organisation de Romulus et des doublements qui la suivirent. Suivant Festus, au contraire, les six centuries dites *sex suffragia* auraient été ajoutée aux douze organisées par Tarquin l'ancien ; c'est l'antithèse du récit précédent. Si Festus eût pensé que les *sex suffragia* aient été exclusivement patriciens, il n'eût pas fait un récit en contradiction avec l'opinion, unanimement admise par tous les écrivains et lui-même, que les institutions patriciennes sont les premières en date. Par conséquent

même en admettant que les *sex suffragia* sont antérieurs aux douze autres centuries, il faut reconnaître que la réforme servienne les a toutes mises sur le même pied d'égalité.

Il est peu probable cependant que Servius ait établi une égalité aussi absolue. S'il en était ainsi et si rien ne séparait les nouvelles centuries des anciennes, on ne comprendrait pas pourquoi les auteurs latins ont persisté pendant si longtemps à les distinguer. S'ils le firent, c'est qu'il y avait une différence entre elles et cette différence n'était probablement autre chose que le mode de recrutement des chevaliers. Nous penserions même volontiers que ces centuries ne conservèrent pendant si longtemps la prérogative de voter les premières, qu'à cause de cela.

Il serait sans doute exagéré de prétendre que ces six centuries restèrent toujours exclusivement patriciennes, mais il en fut ainsi pendant très longtemps, au moins tant que le Sénat resta lui-même exclusivement patricien. Les *sex suffragia* ne furent ouverts aux riches familles plébéiennes qu'avec le Sénat et dans la même mesure. Qu'on se rappelle, en effet, comment furent primitivement composées les centuries de chevaliers. Il y en eut trois correspondant à chacune des trois tribus ; elles étaient nécessairement patriciennes, puisqu'à cette époque tous les citoyens étaient patriciens. Lorsque le nombre des *gentes* fut augmenté, les chefs de ces nouvelles familles entrèrent au Sénat. Les auteurs anciens ne s'entendent pas sur cette réforme et il est aussi difficile qu'inutile de vouloir les accorder. Mais ce qui est certain c'est qu'à l'augmentation du nombre des sénateurs, correspond une augmentation similaire du nombre des chevaliers.

Qui choisissait les sénateurs et les chevaliers ? A par-

tir de la loi *Ovinia*, au IVe siècle avant Jésus-Christ, la chose n'est pas douteuse ; c'est aux censeurs qu'il appartient de régler la composition des deux corps. Mais avant cette époque, à qui était confiée cette attribution ? D'abord aux rois, car malgré leur divergence sur la composition du Sénat royal, les auteurs anciens s'accordent à faire choisir par les rois les citoyens qui entrent au Sénat. Après la chute de la royauté, ce choix dut être fait par les magistrats qui remplacèrent les rois, c'est-à-dire les consuls et les tribuns consulaires. N'étant astreints à aucune règle, ils exerçaient leur choix parmi les personnes de leur ordre, parmi leurs amis. Ce fut seulement depuis la loi *Ovinia* que les censeurs durent choisir parmi les anciens magistrats de tout rang.

Or, les chevaliers furent, à l'origine, choisis comme les sénateurs ; il est donc vraisemblable que les consuls héritèrent des rois, à l'égard des chevaliers, le droit qu'ils avaient déjà recueilli à l'égard des sénateurs et qu'il en fut ainsi jusqu'au jour où ce droit passa aux censeurs. Ce fut donc les mêmes magistrats qui choisirent les sénateurs et les chevaliers. Ces magistrats furent tous patriciens jusqu'en 366 ; le tribunat militaire fut bien accessible aux plébéiens, mais en fait presque tous les citoyens qui occupèrent cette charge furent patriciens. Jusqu'à la loi *Ovinia*, les consuls patriciens pouvant choisir les sénateurs sans règles, le Sénat resta patricien. Il en fut de même des six premières centuries équestres. Si les patriciens s'indignent de voir le dictateur Valérius Publicola enrôler quatre cents plébéiens dans les douze dernières centuries[1] et regardent cette promotion comme faite au détriment de leurs

[1] Denys, IV, 44.

enfants, combien se fussent-ils indignés, et avec plus de raison, si l'on avait fait entrer ces chevaliers nouveaux dans les premières centuries.

Quand, après la loi *Ovinia*, le Sénat devint accessible aux plébéiens qui avaient géré des charges curules, leurs fils, comme ceux de tous les sénateurs, furent aptes à entrer dans les centuries équestres. Mais personne n'y entrait *de plano*, il fallait être désigné par les censeurs. Ceux-ci furent tous patriciens jusqu'en 349 et par suite, sur les listes portant à la fois des plébéiens et des patriciens, ils choisirent les chevaliers parmi ces derniers. Par conséquent jusqu'au milieu du IVe siècle, ces six centuries restèrent patriciennes et, lorsqu'elles furent ouvertes aux plébéiens dont les pères étaient au Sénat, elles restèrent sénatoriales, en ce sens qu'elles ne furent accessibles qu'aux fils des sénateurs.

Ces six centuries se distinguaient donc des douze autres par deux points : 1° elles votaient les premières aux comices par centuries. 2° pendant très longtemps elles furent exclusivement composées de patriciens. Il y avait peut-être une troisième différence, qui explique pourquoi les *sex suffragia* n'étaient pas tenus en aussi bonne estime que les autres centuries équestres.

Les centuries de chevaliers ne se divisaient pas comme celles de *pedites* en *seniores* et *juniores*. En principe elles servaient toutes pour la cavalerie des légions. Or, les légions se recrutaient évidemment parmi les centuries de *juniores*. Les centuries de *seniores* formaient le cadre de l'armée de réserve et l'on n'en tirait des légions que dans les circonstances graves. Pour ces légions de réserve, il n'y avait pas de cavalerie spéciale ; or, il est probable que les six anciennes centuries équestres en faisaient office pour ces légions[1]. De cette façon les

[1] Belot, *Hist. des Chev. Romains*, I, p. 140 et suiv.

douze centuries de Servius formaient la cavalerie ordinaire et les six autres la cavalerie de réserve. Cette situation amena un double résultat : ces centuries, qui n'allaient que rarement à la guerre, tombèrent en discrédit et finirent par être considérées comme moralement inférieures aux douze autres qui faisaient partie des légions actives. Néanmoins, elles avaient une prépondérance politique importante, puisqu'elles votaient les premières ; aussi pendant longtemps un grand nombre de sénateurs figurèrent dans ces centuries équestres et si, dans les derniers siècles de la République, toutes les centuries ne sont plus composées que de jeunes gens, l'explication de ce fait se trouve dans la transformation des comices centuriates, au temps des guerres puniques. Comme il n'y avait pas de centuries équestres de *seniores*, tout chevalier, qui arrivait à l'âge de 46 ans, avait la faculté de rester dans la centurie ou de rendre son cheval. En général les chevaliers restaient, alors même qu'ils étaient sénateurs, pour garder la priorité du vote. Mais lorsque les centuries équestres cessèrent d'être *praerogativae*, l'on n'eut plus la même raison de rester dans la chevalerie après avoir fini son service militaire et l'on rendit son cheval, ce qui explique qu'au temps de Cicéron l'on ne trouve plus que des *juniores* parmi les chevaliers *equo publico*.

D'ailleurs, à partir du IVe siècle avant Jésus-Christ, les membres des centuries équestres avaient commencé à ne plus faire partie de l'effectif normal des armées romaines. L'institution de la cavalerie *equo privato* et, plus tard, le recours aux contingents alliés avaient suppléé à leur service devenu insuffisant pour l'armée romaine. Les chevaliers des centuries équestres servirent désormais individuellement, comme attachés à la personne des généraux. Ils survécurent comme corps politi-

que, mais disparurent comme corps militaire. Quand l'influence politique leur échappa, faire partie des centuries équestres ne fut plus qu'un honneur dispendieux, car, outre le rang social qu'ils devaient tenir, ils étaient dans l'obligation d'avoir un cheval pour l'achat et l'entretien duquel on ne leur donnait qu'une somme insuffisante.

En dehors de leur action politique, les chevaliers des centuries équestres différaient des chevaliers *equo privato*, par plusieurs points.

1° Les chevaliers des centuries recevaient, outre une somme déterminée pour l'achat de leur cheval (*aes equestre*), une somme annuelle pour son entretien (*aes hordiarium*). L'*aes equestre* était de 1000 as d'une livre[1]; plus tard ce chiffre fut un peu augmenté. Tite-Live dit qu'il était de 10,000 as ; il s'agit évidemment d'as sextantaires, mais il faut tenir compte de la variation de valeur que nous avons déjà expliquée[2]. L'*aes hordiarium* était, d'après Tite-Live, de 2000 as sextantaires par an ; on affectait, à cette dépense, le tribut payé par les veuves et les orphelins. Les chevaliers *equo privato*, au contraire, ne recevaient qu'une solde militaire triple de celle des fantassins.

2° Seuls, ils prenaient part à la fête appelée *transvectio equitum*, qui avait lieu aux ides de juillet, en l'honneur de Castor et de Pollux, patrons des chevaliers romains et qu'avait instituée le dictateur Postumius, vainqueur à la bataille du lac Régille[3]. Enfin, ils entraient seuls en ligne de compte dans le recensement de la chevalerie que faisaient les censeurs tous les cinq ans

[1] Varron, *De lingua latina*, VII, 38.

[2] Tite-Live, I, 43. Ce chiffre représentait un peu plus de 85 francs de notre monnaie. Voy. p. 53.

[3] Denys, VI, 10-13.

3° Les chevaliers *equo publico* jouissaient de quelques privilèges honorifiques. A partir d'une certaine époque ils portèrent tous l'anneau d'or qui primitivement était réservé aux chevaliers des six premières centuries, tandis que ceux des douze centuries serviennes ne portaient que l'anneau de fer.

II. — *Les chevaliers* equo privato.

En l'an 400, pendant le siège de Véïes, raconte Tite-Live[1], des citoyens romains qui avaient le cens équestre, mais à qui l'on n'avait pas donné de chevaux payés par l'État, offrirent au Sénat de servir avec des chevaux achetés à leurs frais. Le Sénat y consentit. Ce fut l'origine de la cavalerie *equo privato*.

Cette façon de servir, qui fut d'abord facultative, devint bientôt obligatoire pour tous ceux qui possédaient le cens équestre ; ils ne furent plus admis à servir autrement et ces nouveaux chevaliers remplacèrent les chevaliers des centuries pour le service de la cavalerie légionnaire[2]. C'est précisément à partir de cette époque que les membres des centuries équestres ne servirent plus en corps, mais individuellement.

Au temps des guerres puniques, les légions n'ont plus d'autre cavalerie et, dans plusieurs passages, Tite-Live fait nettement la distinction des cavaliers et des membres de l'ordre équestre, expression par laquelle il désigne les chevaliers *equo publico* qu'on ne voyait plus que dans l'état-major[3].

[1] Tite-Live, v, 7.

[2] Cette transformation paraît être accomplie dès l'époque des guerres du Samnium.

[3] Mispoulet conteste l'existence de la chevalerie *equo privato* au moins à l'état de corps permanent.

Cette nouvelle institution modifia le mode de recrutement de la cavalerie. Jusqu'alors les chevaliers étaient choisis à chaque lustre comme les sénateurs ; on continua à procéder de cette façon pour les chevaliers *equo publico*. Tous les cinq ans, les censeurs faisaient le recrutement des chevaliers. Chacun d'eux passait devant le censeur ; s'il avait fait les dix campagnes exigées des cavaliers, il pouvait à son choix rester dans la centurie ou rendre son cheval. Si son service n'était pas fini et que le censeur n'eût aucun reproche à lui faire, il restait inscrit sur la liste. Mais le magistrat avait le droit de lui reprocher, soit le mauvais entretien de son cheval, soit quelque faute dans sa conduite privée. En punition de ces fautes, le censeur pouvait, soit priver le chevalier de l'*aes hordiarium*, soit lui infliger la *nota censoria* et le rayer de la liste équestre. Après avoir ainsi arrêté le tableau des chevaliers maintenus dans les centuries, les censeurs avaient à les compléter ; pour cela ils devaient choisir parmi les jeunes gens possédant le cens équestre, sous réserve de ce qui a été dit plus haut sur le recrutement des six anciennes centuries.

Existait-il un cens équestre distinct de celui de la première classe ? Rien ne peut le faire supposer. Tous les chevaliers *equo publico* appartenaient à la première, dont le cens devint le cens équestre, lorsque tous les citoyens qu'elle renfermait firent partie de la chevalerie *equo privato*. Tite-Live, Denys et Cicéron[1] font de la façon la plus décisive l'assimilation des citoyens des dix-huit centuries équestres avec ceux des quatre-vingts autres centuries de la première classe. Les censeurs pour compléter la liste équestre devaient donc prendre dans la première classe, soit qu'ils choisissent librement, soit qu'ils dé-

[1] Tite-Live, XLIII, 16. — Denys, VII, 59 ; X, 17. — Cicéron, *Philippiques*, II, 33.

signent les plus riches de la classe, au moins pour faire partie des douze centuries serviennes.

Ce procédé fut toujours employé pour la composition des centuries équestres, mais il n'avait pas d'objet à l'égard des chevaliers *equo privato*, qui comprenaient tous les citoyens de la première classe, comme l'a démontré M. Belot [1]. A la différence des premiers, leur nombre était nécessairement variable. Mais le service de la cavalerie légionnaire n'exigeait pas la mise sur pied de tous les *juniores* de la classe. Aussi les tribuns militaires qui autrefois n'avaient qu'à appeler les chevaliers pour avoir leur cavalerie, durent à l'avenir procéder pour la cavalerie comme pour l'infanterie et choisir sur la liste de la première classe arrêtée par les censeurs, le nombre de cavaliers nécessaires pour assurer le service des légions, dont ils levaient les fantassins dans les autres classes.

Dès lors le titre de chevalier appartint non-seulement à ceux qui avaient été désignés par les censeurs pour faire partie des centuries équestres, non pas même seulement à tous ceux qui servaient ou qui avaient servi dans la cavalerie, mais à tous ceux qui, par leur fortune, étaient aptes à faire ce service. Ce titre, conséquence de la richesse, devint bientôt héréditaire, au point qu'on ne le perdit pas en perdant la fortune qui vous l'avait donné [2].

Pendant longtemps la cavalerie légionnaire se recruta de cette manière; mais elle disparut à son tour petit à petit, à mesure que le service militaire devint de plus en plus pour les pauvres un métier, auquel se montraient de plus en plus rebelles les citoyens romains ayant une

[1] *Histoire des Chevaliers Romains*, I, p. 177 et suiv.

[2] Sous l'Empire, on fut plus rigoureux quant à cette condition.

certaine fortune ; cela se fit d'autant plus vite, que les contingents alliés fournissaient à Rome toute la cavalerie dont elle avait besoin. Au dernier siècle de la République, on trouve encore de nombreux chevaliers romains dans les armées, mais ils n'y servent plus en corps et ce ne sont guère que des volontaires qui font le service militaire exigé par les lois pour aspirer aux magistratures, soit comme officiers, soit comme attachés à l'état-major des généraux.

III. — L'ordre équestre.

Chez les écrivains de l'époque d'Auguste, on rencontre souvent l'expression *ordo equestris* pour désigner l'ensemble des chevaliers, tant *equo publico* que *equo privato*. Cependant les chevaliers ne constituaient pas à l'origine un ordre proprement dit. Le corps de chevaliers *equo publico* ne fut longtemps qu'une troupe militaire et plus tard une catégorie de citoyens ayant une certaine prépondérance politique, tout à fait constitutionnelle, mais leur qualité n'était pas transmissible par succession. La chevalerie *equo privato*, de son côté, ne fut tout d'abord que le cadre de recrutement de la cavalerie légionnaire; elle ne commença à devenir un ordre dans l'Etat qu'au moment où la qualité de chevalier devint inamissible et héréditaire.

Ce résultat ne fut acquis que peu à peu et l'on ne saurait lui assigner une date exacte, mais il semble qu'au temps d'Annibal, c'était déjà chose faite. Le titre fut désormais héréditaire comme la fortune et, dès qu'on appartenait à une famille de chevaliers, on ne pouvait plus déchoir de ce rang. Les fils de chevaliers étaient dès leur enfance destinés au service équestre, eussent-

ils encore perdu le cens nécessaire. Le censeur pouvait frapper d'infamie un chevalier, le réduire à la condition de fantassin, le rayer de sa centurie, s'il était chevalier *equo publico*, mais si dégradé qu'il soit, il n'en était pas moins chevalier.

Cette chevalerie comprenait les personnes les plus riches de Rome ; c'était en général les plébéiens d'autrefois, qui s'étaient livrés aux opérations financières que s'interdisaient les anciens patriciens. Devenus excessivement riches, ils avaient concentré entre leurs mains toutes les grandes affaires. C'était eux qui se chargeaient de faire toutes les opérations de banque et d'effectuer tous les transports de blé pour l'Italie. Tout le commerce maritime leur appartenait et c'était encore eux qui affermaient le recouvrement des impôts. Pour faire face aux exigences de ces grandes affaires, ils se constituèrent en société et rien de tout cela ne les empêchait d'accomplir leurs obligations militaires et civiques. A une certaine époque, la plupart des chevaliers étaient publicains.

Quand les Gracches entamèrent la lutte contre la grande aristocratie terrienne dont les membres siégeaient au Sénat, ils cherchèrent à en détacher les publicains. C'était d'autant plus facile que ceux-ci étaient les ennemis politiques des sénateurs et que les réformes agraires ne pouvaient pas les atteindre beaucoup dans leurs intérêts privés. Pour arriver à leur but, les Gracches s'efforcèrent en toute occasion de diminuer les privilèges des sénateurs et d'accroître les attributions des chevaliers. C'est ainsi qu'ils transportèrent à ceux-ci par loi *Sempronia*, en 123, le droit exclusif d'être inscrit sur *l'album judicum* et qu'ils mirent l'administration de la justice entre leurs mains. Ce fut surtout à ce moment que les chevaliers, possédant une qualité inamissible et héré-

ditaire, maîtres de fortunes considérables, investis d'attributions publiques importantes et constituant un parti politique, devinrent un véritable ordre dans l'Etat. Les Gracches ne firent qu'accentuer l'œuvre du temps et la consacrer, mais on peut dire que c'est vraiment à partir de leur époque que l'expression *ordo equestris* correspond à une réalité concrète.

CHAPITRE XI

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Nous avons étudié jusqu'ici ce que nous appellerions, dans notre langage moderne, les organes constitutionnels de la République ; nous avons à examiner maintenant comment cette constitution pourvoyait aux besoins des services publics. Nous prendrons successivement les différentes branches de l'administration :

1° L'administration générale.

2° La justice civile et criminelle.

3° Les cultes et l'organisation des collèges sacerdotaux.

4° Les relations internationales.

5° L'armée.

6° Les finances, à propos desquelles nous donnerons quelques notions sur le domaine public et sur l'exécution des travaux publics.

Occupons nous d'abord de l'administration générale.

A la fin de la République, les pays, soumis à la domination de Rome, se divisent en deux catégories quant à l'administration qui les régit : l'Italie et les provinces romaines. Quand les Romains commencèrent à con-

quérir des territoires extra italiques, ils estimèrent qu'il était dangereux de laisser des sujets trop loin de l'autorité souveraine et de ses représentants directs, d'autant plus qu'il devenait naturellement difficile aux magistrats siégeant à Rome d'administrer ces pays éloignés. On les réduisit en provinces et l'on mit à leur tête une administration romaine.

Autre fut le sort de l'Italie. Détruire les villes et en transporter les habitants sur le territoire romain était un système que Rome ne put employer qu'aux temps légendaires de ses premiers rois. Elle se servit pour soumettre l'Italie à sa domination de deux procédés : la confédération et l'annexion. Trop faible au début pour oser annexer purement et simplement les populations qu'elle avait battues, elle se contenta d'abord de leur imposer des pactes d'alliance, dont les conditions varièrent avec les circonstances dans lesquelles elle se trouvait elle-même. Tantôt le traité imposait la suzeraineté de Rome (*foedus iniquum*), tantôt il stipulait simplement la réciprocité des obligations (*foedus aequum*). Elle traita de cette façon avec tous les latins et forma la confédération latine. Mais quand elle fut assez forte pour toujours imposer sa suzeraineté, elle renonça au système des confédérations et préféra signer avec les villes italiennes des traités d'alliance dans lesquels elle établissait sa domination. Ces villes furent les *civitates federatae*.

Mais Rome ne se résignait à ces alliances si avantageuses qu'elles fussent, que si elle ne pouvait pas annexer le pays vaincu à son propre territoire, sauf à en transformer tous les habitants en citoyens romains. C'est ainsi qu'elle forma treize tribus nouvelles avant la fin de la seconde guerre punique. Il arriva aussi qu'elle ne voulut pas incorporer les vaincus à la cité, ni signer avec eux un traité d'alliance ; elle en fit alors des romains

sans droits politiques et leurs cités devinrent des municipes ou des préfectures selon qu'elles conservèrent ou non leur régime municipal. Ce système d'agrégation successive de toute l'Italie au territoire romain se développa par l'établissement des colonies. On appelait ainsi une partie du territoire d'un pays vaincu, dont le vainqueur s'emparait et où il envoyait des citoyens, auxquels on concédait les terres.

Lorsque toute l'Italie fut ainsi annexée sous diverses conditions à Rome, le nivellement commença. Les municipes obtinrent, les uns après les autres, le droit de cité complet. Les colonies, puis les cités alliées, le demandèrent à leur tour; un grand nombre l'obtinrent en se laissant assimiler complètement aux Romains et en acceptant le *jus Quiritium* (*populi fundi.*) Quant aux cités auxquelles Rome refusa l'égalité, elles l'arrachèrent par la force. Après la guerre sociale, les lois *Julia* et *Plautia Papiria* (90 et 89 av. J.-C.) étendirent le *jus civitatis* à toute l'Italie. Toutes les cités italiques furent alors sur le même pied et l'on ne trouva de colonies et de *civitates federatae* que parmi les villes de province auxquelles Rome faisait la faveur d'accorder l'ancienne condition des différentes cités italiennes.

Pour étudier l'administration de la république romaine, il faut donc tout d'abord distinguer entre l'Italie etles provnces.

A. L'Italie.

Sous la République, l'Italie ne comporte aucune subdivision administrative ; il y a Rome et toutes les communes[1] dont la réunion forme l'Italie. Avant la guerre sociale, toutes n'ont pas la même condition, comme nous venons de le voir, et, pour examiner leur régime, il faut distinguer entre Rome, les communes annexées à Rome ou fondées par elle, catégorie qui comprend les municipes et les colonies, et les *civitates federatae*.

1. — Rome et les bourgs romains.

Rome et son territoire, même élargi par la conquête et tel qu'il fut après la création des trente-cinq tribus, ne formaient qu'une commune, mais cette commune avait ce caractère particulier que son administration se confondait avec le gouvernement général de l'Etat. La république romaine n'eut jamais d'autre constitution que la constitution municipale de Rome, modifiée dans son application par les circonstances politiques. Nous n'avons pas à insister sur l'administration municipale de Rome et du territoire romain, nous l'avons fait en étudiant l'organisation politique.

On trouve en Italie des localités qui ne sont ni des municipes, ni des colonies et dont les habitants sont des citoyens romains. Ce sont pour ainsi dire des an-

[1] Chaque commune comprend un centre de population, qui sert de chef-lieu (*oppidum*), autour duquel se trouve le territoire de cette commune *regio* et ses dépendances habitées (*loci*, *pagi*, *vici*, *castella*, *fora* etc.)

nexes du territoire de Rome, qu'on désigne sous les noms de *conciliabula* et de *fora civium Romanorum*. Les *conciliabula* sont des bourgades habitées par des citoyens romains auxquels on a distribué les terres environnantes par une *assignatio viritana* [1]. On en trouve un peu partout en Italie, mais surtout dans la Gaule cisalpine. Les *fora* sont d'espèces de petites colonies de citoyens laissées près des routes militaires par les généraux.

Ces localités ont une administration propre, un sénat et des magistrats élus, mais ils dépendent directement de Rome. D'ailleurs la plupart d'entre elles furent transformées en municipes ou incorporées à des colonies voisines.

II. — Les municipes.

A l'époque d'Auguste, les historiens ne paraissent pas plus que les jurisconsultes savoir exactement ce que c'est qu'un municipe [2] ; aussi les auteurs modernes sont-ils loins d'être d'accord sur le sens de ce mot. Le système le plus généralement adopté sur ce point est le suivant : Les municipes sont les cités dont les habitants ont reçu la collation plus ou moins complète du droit de cité [3].

[1] Tite-Live, VII, 15 ; XXV, 5.

[2] A ce moment le mot *municipium* a au moins trois sens différents. Il désigne 1° l'ancienne cité annexée, pourvue du *jus civitatis sine suffragio* et qui disparaît à l'époque de la guerre sociale. 2° La cité italique, dont tous les habitants sont citoyens romains, après les lois *Julia* et *Plautia Papiria*. 3° Enfin, un peu au hasard, toutes les villes provinciales, munipes romains, *civitates liberae* et villes ayant le *jus latii*.

[3] Mommsen, Marquart, Madvig, Willems, Mispoulet, Bouché-Leclercq. D'après Niebuhr, le *municipium* tiendrait au statut

Ces municipes se divisent eux-mêmes en deux catégories : 1° ceux qui ont conservé, malgré la conquête, tout leur gouvernement local ; ils gardent le nom de municipes[1]. 2° ceux qui perdent leur autonomie administrative. Ils conservent leur régime municipal propre, mais la juridiction y est exercée par des délégués du préteur, *praefecti juridicundo*. Ce sont les *praefecturae*.

Tous les municipes possèdent une constitution particulière, soit qu'elle leur ait été donnée tout d'une pièce par le magistrat romain, soit que celui-ci se soit contenté de conserver leur régime antérieur en le consacrant. Il est probable qu'on employait ordinairement ce dernier système, car les Romains n'aimaient pas à s'embarrasser des détails de l'administration locale et respectaient généralement celle qu'ils trouvaient en fonction. Aux détails près, toutes ces constitutions locales du centre de l'Italie se ressemblaient et la constitution romaine elle-même n'en était qu'une espèce; dans toutes, on

personnel. Les *municipes* seraient les citoyens des villes liées à Rome par un traité (*foedus aequum*) ou par *l'hospitium publicum*. Ces citoyens, à Rome, auraient été assimilés aux citoyens romains, mais sans les droits politiques. De là serait venue l'habitude de désigner par l'expression *municipium*, la *civitas sine suffragio* et lorsque cette réserve disparut, le nom de municipes resta à ces villesqui venaient d'acquérir le droit de cité. Rubino entend par *municipes* les étrangers domiciliés dans une ville ; ainsi les Romains, établis dans une ville alliée, sont des *municipes* au même titre que les Italiens demeurant à Rome.

[1] L'institution des municipes ne remonte pas plus haut que le IVe siècle av. J.-C. Le premier municipe romain, d'après Aulu-Gele, aurait été Caere qui reçut la *civitas sine suffragio* en 353. Ce serait donc un peu après la loi *Licinia*, qui admit les plébéiens au consulat. Peut-être les Romains ne tenaient-ils à rendre, qu'à bon escient, des sujets éligibles aux premières magistratures de l'Etat.

trouvait des comices, des magistrats [1] et un Sénat entre lesquels le départ des attributions administratives était fait comme à Rome la répartition des attributions politiques et municipales entre ces différents pouvoirs.

Dans les préfectures le régime municipal était un peu modifié, car ces cités n'avaient pas de magistrats propres ou du moins ils s'y trouvaient subordonnés aux magistrats romains. Ceux-ci, nommés d'abord par le préteur et plus tard par les comices, étaient les *praefecti juridicundo* ; ils étaient au nombre de deux ou de quatre.

Avant la guerre sociale, la plupart des municipes n'avaient que le *jus civitatis sine suffragio ;* un certain nombre d'entre elles avaient cependant obtenu le droit de cité complet sans que cela eût modifié leur administration municipale. Il en fut de même des préfectures, qui, malgré cette concession, n'en restèrent pas moins soumises à la juridiction des *praefecti.*

Après la guerre sociale, toutes les villes italiennes eurent le droit de cité complet, mais la distinction des municipes et des préfectures subsista [2]. On garda le

[1] Ces magistrats ne portent pas partout le même titre. On garde celui que leur donnaient les habitudes locales ; mais en général, ce sont des *praetores duumviri* ou *quatuorviri* (quelquefois même des *VIII viri*). Depuis 362, les municipes avaient des édiles, comme à Rome. De 204 à 90, ils eurent aussi des censeurs ayant les mêmes fonctions que les censeurs romains ; mais plus tard leurs attributions passèrent aux *duumviri* de l'année de la censure qui ajoutèrent alors à leur titre celui de *quinquennales.* Dans certaines cités, il y avait aussi des questeurs et des tribuns. Le Sénat municipal se composait ordinairement de 100 membres et se recrutaient parmi les anciens magistrats et par les mêmes procédés, que le Sénat romain.

[2] Festus, V° *Praefecturae.* Voy. p. 134.

[3] On trouve, en effet, des préfectures mentionnées dans des

nom de *municipia* aux cités italiques nouvellement investies du droit de cité (c'est un nouveau sens du mot) et les préfectures furent les cités romaines dans lesquelles on rencontrait des *duumviri* ou *quatuorviri juridicundo*.

III. — Des colonies.

Les colonies sont les établissements fondés par Rome dans les pays conquis, dont une partie des terres était distribuée aux citoyens romains qui consentaient à aller fonder la colonie. La fondation des colonies ne répondit pas toujours au même besoin. Tout d'abord elles n'eurent pour but que de consolider les conquêtes de Rome en mettant des garnisons chez les vaincus. Ces citoyens gardaient tout à la fois le pays et servaient à faire l'assimilation entre les conquérants et les sujets. Lorsque le territoire devint trop vaste pour que la cité romaine pût fournir sans s'affaiblir le personnel des colonies, elle s'adressa aux Latins et l'on fonda des colonies latines qui eurent le même objet que les colonies romaines. Plus tard, sous les Gracches, la fondation des colonies perdit son caractère militaire et devint une institution sociale. Dans le but d'améliorer la condition des citoyens pauvres et un peu pour débarrasser la grande ville d'une population inquiétante, on établit des colonies dont les terres, appartenant à l'*ager publicus*, furent distribuées aux citoyens qui devaient aller les habiter. Enfin dans le dernier siècle de la République, la colonie devint un moyen pour les généraux victorieux de s'attacher leurs soldats et de

lois postérieures à la loi *Julia*, comme les lois *Rubria*, *Julia Municipalis*. Cf. aussi Cicéron, *Pro Planco*, 13.

les récompenser. On leur distribuait les terres conquises, les terres de l'*ager publicus*, et, quand elles manquaient, on dépouillait les propriétaires pour donner leurs biens aux soldats. Ce procédé des colonies militaires fut développé par l'Empire qui, d'ailleurs, en régularisa l'exercice.

Sous la République, les colonies italiques se divisent quant au droit public, en deux classes : 1° les colonies romaines, qui comprennent les colonies agraires et les colonies militaires des deux derniers siècles ; 2° les colonies latines.

I. Colonies romaines. — La colonie romaine est fondée par une loi ou un plébiscite, voté sur la proposition du Sénat [1]. Le sénatus-consulte désigne l'emplacement qui, en général, est une petite ville d'un pays conquis ; il détermine le nombre des colons et la grandeur du lot assigné à chacun d'eux. Les comices ratifient ces propositions et élisent les magistrats qui organiseront la nouvelle colonie. Ils sont habituellement au nombre de trois, les *triumviri coloniae deducendae*, et la loi leur confère l'*imperium* pour procéder au partage des terres et administrer la colonie pendant un temps déterminé.

Tout d'abord chaque colonie ne comprit que 400 citoyens, mais ce nombre s'accrut et, après les guerres puniques, on trouve des colonies beaucoup plus nombreuses, deux ou trois mille colons ; on alla même jusqu'à six mille [2]. On les recrutait par enrôlement volontaire ; ce procédé suffit toujours dans la seconde moitié de la République, mais, avant cette époque, il fut

[1] A partir des Gracches, on se passa de l'avis préalable du Sénat et les propositions pour la fondation des colonies furent portées directement par leurs auteurs aux comices.

[2] Denys, II, 35, 53. — Tite-Live, VIII, 21 ; XXXII, 29 ; XXXIV, 45 ; XXXIX, 55 ; XLI, 13.

quelquefois insuffisant pour assurer le nombre de colons demandé ; on recrutait alors la différence par une levée faite parmi les citoyens des classes propres au service militaire [1]. Les colons sont conduits à l'emplacement choisi ; les *agrimensores* procèdent à la division des terres en autant de lots qu'il y a de colons, puis les triumvirs font l'assignation des lots, par tirage au sort.

Les colons conservent le droit de cité complet [2]. Si, comme cela arrive quelquefois, des latins se sont mêlés à eux, ceux-ci gardent le *jus latii ;* en un mot, l'état des colons n'est pas modifié par leur établissement dans la colonie. Quant aux habitants du pays que les Romains viennent occuper, peut-être leur concède-t-on le *jus civitatis sine suffragio*, mais leur situation est certainement inférieure à celle des colons [3].

Le régime municipal de la colonie est copié sur celui de la Ville ; on y trouve un Sénat, des comices et des magistrats élus qui gouvernent la colonie, à l'image de Rome.

II. Colonies latines. — Ces colonies étaient fondées et administrées dans la même forme que les précédentes, à cette différence près que la ratification du sénatus-consulte par une loi n'était pas strictement nécessaire [4].

Le personnel de ces colonies comprenait 1° des en-

[1] Tite-Live, IV, 49 ; XXXVII, 46. — Denys, VIII, 13, 28 ; IX, 59. — Plutarque. *Cor.*, 13.

[2] C'est l'opinion générale, mais quelques auteurs pensent que les colons devenaient *cives sine suffragio.*

[3] Cela explique les révoltes des anciens habitants contre les colons.

[4] Tite-Live, VIII, 16 ; IX, 28 ; XXXVII, 47, 57 ; etc. — Denys, XVII, 5. — Festus, V° *Saticula.*

rôlés volontaires, romains ou latins ; 2° les individus condamnés à une amende dont ils évitaient le payement en s'enrôlant parmi des colons latins ; 3° des fils de famille désignés par leur père [1]. Les colons qui étaient citoyens romains, perdaient immédiatement le droit de cité et tous avaient la même condition civile, celle que donne le *jus latii*.

Après la guerre sociale, toutes ces colonies acquièrent le droit de cité et, en Italie, il n'y a plus de différence entre les colonies et les municipes, au point qu'au commencement de l'empire, cette distinction s'oublie et ne se trouve plus que dans les provinces.

IV. — *Les* civitates federatae.

Toutes les villes italiques qui ne rentrent point dans l'une des catégories ci-dessus sont des cités alliées (*civitates federatae*). Toutes n'ont pas la même condition et il faut à cet égard les diviser en trois classes :

1° *Les cités latines.* — Ce sont les cités qui firent partie de la confédération latine dans laquelle Rome entra après la bataille du lac Régille et qu'elle détruisit en 328 av. J.-C. Tant que dura la ligue latine, ces cités furent liées à Rome, par un traité stipulant la réciprocité (*foedus aequum.*) Rome et les villes latines étaient des états souverains alliés offensivement et dé-

[1] Le *jus latii* comprenait, outre la capacité générale selon une loi latine, la capacité de contracter selon le droit romain (*commercium*), le droit de se marier *ex justis nuptiis* (*connubium*); ce dernier droit n'appartenait peut-être pas aux latins des colonies, mais les vieux latins en jouissaient certainement. Enfin le *jus latii* procurait des facilités particulières pour acquérir le droit de cité.

fensivement et accordant réciproquement à leurs citoyens le *connubium*; le *commercium* et la *recuperatio*[1]. Après la dissolution de la ligue, la suprématie de Rome fut établie et la souveraineté des autres villes diminuée. Elles conservèrent néanmoins leur administration, leur législation et, jusqu'au IIe siècle av. J.-C., le droit de battre monnaie. Tous leurs citoyens ont le *jus latii*.

2° *Les cités de droit pérégrin.* — Ce sont toutes les cités alliées autres que les villes latines. Envers Rome, elles sont toutes dans la même condition que les cités latines. Elles ont donc leur administration particulière et leurs lois nationales, sauf celles qui avaient accepté le droit romain (*populi fundi.*) Mais elles doivent à Rome certaines obligations, stipulées par le traité qui les unit à elle, comme l'obligation de fournir un contingent militaire dont elles payent l'équipement et la solde. D'ailleurs la condition de toutes ces villes n'est pas absolument identique, elle varie avec les clauses de chaque traité.

3° *Les cités déditices.* — Ce sont des cités alliées qui postérieurement au traité d'alliance, ont été réduites à la condition des peuples vaincus qui se livrent à discrétion[2], ou certaines cités avec lesquelles Rome n'a pas traité. Les déditices n'ont plus aucune constitution politique ; ils gardent leur liberté individuelle, mais ils cessent de faire partie d'une *civitas*. Leur territoire, qui sert généralement à la fondation des colonies, est placé directement quant à l'administration sous l'*imperium* des commandants militaires.

[1] Cette expression désigne la procédure à suivre pour trancher les procès qui s'élèvent entre citoyens des deux pays.

[2] Tite-Live nous a transmis la formule de la *deditio* (I, 38; VII, 31).

Toutes ces villes parvinrent successivement au droit de cité et se transformèrent aussi en municipes. Les lois qui concédèrent le *jus civitatis* à toutes les villes de l'Italie effacèrent toute distinction entre elles.

V. — L'Italie après la guerre sociale.

En 90, la loi *Julia*, rendue sur la proposition du père de Jules César, conféra le droit de cité complet à toutes les cités latines qui ne l'avaient pas encore et, en 89, la loi *Plautia Papiria* fit la même concession aux autres cités fédérées, à condition que toutes adopteraient le droit romain ; elles s'y résignèrent et tous leurs habitants devinrent citoyens romains. La Gaule Cispadane, qui, jusque-là, avait été considérée comme un territoire extra-italique, reçut la concession du *jus civitati* à la même époque, soit par la loi *Plautia* comme tous les alliés, soit par la loi *Pompeia* qui confère le *jus latii* à tous les habitants de la Gaule Transpadane ; ce pays acquit à son tour la cité, en 49 avant J.-C., par la loi *Roscia*.

Toute distinction dans les relations des villes italiques avec Rome disparut, mais chaque cité conserva son organisation municipale et peut-être s'éleva-t-il quelques conflits d'attributions entre les magistrats romains et les magistrats municipaux. Les Romains sentirent la nécessité d'unifier un peu toutes ces administrations et de faire la répartition bien nette des droits de l'Etat et des communes. On semble avoir voulu faire l'essai de cette réforme dans la Gaule Cisalpine par la loi *Rubria* en 49. En 45, César fit voter la loi *Julia municipalis* qui règle les conditions dans lesquelles devra s'exercer désormais l'administration municipale. Comme

les résultats de cette réforme se sont fait sentir surtout à l'époque impériale, nous étudierons l'application de la loi *Julia*, dans la troisième partie de cet ouvrage [1].

B. Les provinces.

I. — La division en provinces.

Toutes les conquêtes extra-italiques de Rome forment les provinces romaines. Dès qu'un pays est conquis, le général victorieux, de concert avec une commission de dix sénateurs, est chargé de rédiger la charte de la province, *lex provinciae*, qui organise le nouveau gouvernement. Quoique le territoire conquis entre théoriquement dans l'*ager publicus*, les Romains en laissent à peu près l'entière disposition aux habitants, mais, en échange de cette concession, ils doivent l'impôt foncier, qui est tout à la fois une ressource pour le trésor et le signe de la propriété éminente du peuple. La *lex provinciae* conserve, autant que cela est conciliable avec les intérêts et l'autorité de Rome, l'organisation nationale, mais on s'efforce, même avant la loi *Julia*, de donner une certaine unité aux administrations municipales ; en général, la *lex* ne touche pas aux institutions religieuses. Une fois constituée la province est placée sous les ordres d'un gouverneur, magistrat *cum imperio*, dont nous allons étudier l'origine et les attributions.

Comme l'Italie, chaque province est une réunion de communes dont la condition diffère, mais entre la province et les communes se placent souvent quelques circonscriptions administratives.

[1] Voy. ch. XXIII. *III. Régime municipal.*

Avant d'aller plus loin, il nous semble utile de donner la liste des provinces soumises. Après la réunion définitive de la Gaule Cisalpine à l'Italie et avant la constitution du second triumvirat, le nombre des provinces romaines s'élevait à douze. C'étaient :

1° la Sicile, conquise en 241 av. J.-C. et définitivement organisée par la *lex Rupilia* en 132.

2° la Sardaigne et la Corse réduites en province romaine en 230.

3° l'Espagne *ulterior*, organisée en 197 et qui fut partagée en deux provinces *Lusitania* et *Baetica* en 27 av. J.-C.

4° l'Espagne *citerior* (*Tarraconensis*), conquête commencée en 218 et province organisée en 197.

5° la Gaule *Narbonensis*, qui fut conquise de 154 à 118 et organisée en province en 100 av. J.-C. Les conquêtes de César ne furent organisées en province que sous Auguste.

6° la Macédoine et l'Achaïe. La Macédoine conquise en 168 et l'Achaïe en 146 formèrent une seule province jusqu'à Auguste.

7° l'Afrique, constituée en province romaine en 146, s'accroît de la Tripolitaine en 106 et de la Numidie en 25.

8° l'Asie, conquise en 189, ne fut réduite en province qu'en 133 ; elle fut agrandie de toutes les conquêtes de Rome en Asie et définitivement organisée en 84 par Sylla.

9° la Cyrénaïque, acquise en 96, est réduite en province en 74.

10° la Crète, constituée en province en 67 et réunie à la précédente sous Auguste.

11° la Cilicie, province en 102 av. J.-C., fut reprise par Mithridate, puis reconquise et réorganisée succes-

sivement par Servilius Isauricus, Pompée et César. En 58, on lui adjoignit Chypre jusqu'en 47.

12° la Syrie, organisée en province en 64 par Pompée, puis en 47 par César.

A l'époque où nous dressons la liste des provinces romaines, Rome avait en outre sous sa domination un certain nombre de territoires qui n'étaient point encore organisés en province, comme les Gaules et l'Illyrie.

II. Les communes dans les provinces.

Chaque province est la réunion d'un grand nombre de communes, mais ces communes n'ont pas toutes la même condition. Il faut en effet distinguer :

1° les colonies romaines et les villes dotées du *jus civitatis*. Sous la République ces villes ne sont cependant pas sur le même pied que les communes romaines d'Italie, car le sol de leur territoire est provincial et par conséquent n'est pas susceptible de *dominium ex jure Quiritium*. Sous l'Empire ce motif d'infériorité disparaîtra par l'application du *jus italicum*, fiction légale en vertu de laquelle certaines terres provinciales étaient réputées sises en Italie.

2° les colonies latines et les villes qui ont le *jus latii*. Ce sont les colonies fondées par Rome dans les provinces de la même façon qu'elle les établissait en Italie. La condition des colons latins est la même qu'en Italie.

3° les *civitates federatae*. Ce sont les villes qui avant d'être conquises ont signé un traité avec les Romains. Ces villes gardent leur indépendance administrative et ne dépendent pas du gouverneur, sauf pour la justice criminelle. Elles gardent leur législation, leur juridiction civile, leur organisation municipale, le droit de

battre monnaie, etc., enfin elles conservent la propriété de leur territoire, qui n'entre pas dans l'*ager publicus* et qui, par suite, n'est pas soumis à l'impôt. En échange, elles acceptent la domination romaine et s'engagent à fournir les contingents militaires et maritimes stipulés au traité.

4° les *civitates liberae* qui ont la même condition que les précédentes, avec cette différence qu'elles la tiennent non d'un traité mais d'une concession du peuple romain, loi ou sénatus-consulte. Cette concession est naturellement révocable, mais, en fait, ce ne fut pas là une cause d'infériorité sur les cités fédérées, dont le traité défendait mal l'indépendance, quand l'intérêt romain était en jeu. Les cités libres doivent cependant le *stipendium* ou impôt provincial, à moins d'en avoir été exemptées par une disposition spéciale.

5° les cités provinciales. Ce sont les communes qui constituent la province et qui sont directement sous l'*imperium* du gouverneur ; leur territoire entre dans l'*ager publicus*. Elles n'ont d'autre organisation que celle que leur donne la *lex provinciae*. Aussi tous les régimes municipaux de ces cités sont-ils plus ou moins le régime romain tempéré par les institutions nationales avec lesquelles on s'efforce de le combiner.

III. — L'administration des provinces.

I. Organisation. — Après la conquête de la Sicile et de la Sardaigne, qui furent les deux premiers pays réduits en provinces romaines, les comices, au lieu d'élire annuellement deux préteurs, en choisirent quatre ; après la conquête des deux provinces d'Espagne, ils en nommèrent six. Parmi ces six magistrats, le sort

en désigna deux pour rester à Rome et les quatre autres allèrent administrer les quatre provinces.

Le nombre des provinces augmentant sans cesse, on ne put continuer ce système, d'autant plus que le développement des *quaestiones perpetuae* rendait nécessaire la présence à Rome de tous les préteurs. On prit l'habitude de confier le gouvernement des provinces non plus à des magistrats élus aux derniers comices, mais à des magistrats sortant de charge et dont l'*imperium* était prorogé. De cette façon les magistrats restaient en charge deux ans ; ils passaient leur première année à Rome, puis ils allaient pendant leur seconde année administrer une province comme promagistrats. Cette pratique devint générale sous la dictature de Sylla [1].

On n'utilisa d'abord que les préteurs et les gouverneurs portèrent tous le titre de *pro praetore*. Les consuls, sortis de charge, n'étaient employés qu'accidentellement comme généraux, à défaut des consuls en charge. Ils étaient revêtus de l'*imperium* et avaient le titre de *pro consule*. Mais à partir de Sylla, le consulat fut assimilé à la préture sur ce point et les consuls sortant de charge allèrent, comme les préteurs, gouverner uue province pendant un an.

La répartition des provinces entre les proconsuls et les propréteurs se fait de la façon suivante : Avant l'élection des consuls, le Sénat désigne les deux provinces qu'ils gouverneront l'année suivante [2] ; il choisit ordinairement celles qui ne sont pas encore bien pacifiées et qui ont besoin d'être mises sous les ordres d'un chef

[1] C'est l'opinion la plus généralement admise. Marquard cependant fait remonter cette réforme à 122 av. J.-C.

[2] Cette désignation est faite en vertu de la loi *Sempronia* en 123.

militaire [1]. Au moment de la sortie de charge des magistrats, les nouveaux proconsuls tirent au sort chacun leur province, à moins qu'ils ne s'entendent à cet égard et les autres provinces sont réparties par le même procédé, entre les préteurs, à moins que le Sénat n'intervienne pour accorder un gouvernement extraordinaire à l'un d'eux.

Les pouvoirs des promagistrats sont annuels, mais un gouverneur conserve son *imperium* jusqu'à l'arrivée de son successeur, qu'il doit toujours attendre avant de quitter sa province. Il suffit donc de ne pas lui en envoyer pour prolonger ses pouvoirs sans *prorogatio*. Si par suite de décès ou d'accident de force majeure, le gouvernement devient vacant, c'est le questeur qui en a la charge avec le titre de *quaestor pro praetore*.

Voici le tableau des magistrats qui gouvernent les provinces jusqu'à la fin de la République :

En Sicile et en Sardaigne, un préteur spécial jusqu'en 122, puis un propréteur ; — dans les deux provinces d'Espagne, un préteur spécial, puis un propréteur *pro consule ;* — en Asie et en Syrie, un proconsul ; — en Narbonnaise et en Crète, un propréteur ; — en Cyrénaïque un questeur *pro praetore ;* — dans les autres provinces, tantôt un propréteur, tantôt, quoique plus rarement, un proconsul.

Chaque gouverneur est accompagné d'un questeur et

[1] On comprend qu'avec ce système une même province puisse être successivement prétorienne et consulaire. Si les deux consuls sortant de charge ne suffisent pas pour les provinces où se trouvent de grandes armées, on donne aux propréteurs de ces provinces *l'imperium consulare* et ils prennent le titre de *praetores pro consule*.

de *legati* en nombre variable nommés par le Sénat sur la présentation du promagistrat. Ils sont tous nommés pour un an, mais à l'expiration de son année le questeur, sans aucune prorogation, doit continuer ses fonctions jusqu'à l'arrivée de son successeur ; pendant ce laps de temps, il est proquesteur.

Enfin le gouverneur emmène avec lui une suite nombreuse d'employés subalternes, *lictores*, *scribae*, *apparitores* etc., et une garde d'honneur, *cohors praetoria*.

II. Attributions. — Legouve rneur de province est à la fois, général en chef, juge et administrateur.

Il commande l'armée de sa province, dont le contingent a été arrêté par le Sénat, ainsi que le budget militaire. Il n'en peut augmenter l'effectif par de nouvelles levées qu'avec l'autorisation du Sénat, de même qu'elle lui est nécessaire pour licencier une partie de ses troupes. Comme administrateur, il veille au recouvrement du *stipendium* et surveille les sociétés de publicains ; mais il ne peut imposer aucune charge extraordinaire, non prévue par le *lex provinciae*, sans un sénatus-consulte. Il jouit pourtant d'une certaine indépendance dans son administration, à condition qu'il se conforme aux instructions du Sénat et qu'il respecte la *lex provinciae*, ainsi que les lois ou sénatus-consultes qui règlent la condition des cités et de leurs habitants.

Il est enfin investi de la juridiction, tant au civil, qu'au criminel. Au civil, il remplit les fonctions du préteur romain dans les cités provinciales ; les autres cités ont des magistrats *juridicundo*. Il a de plus la juridiction sur les citoyens romains non domiciliés dans la province. A l'instar des préteurs, il rend un édit auquel il doit se conformer ; entre provinciaux, il doit appliquer la jurisprudence qui résulte de son édit et de leur droit national. Au criminel, il a la juridiction absolue sur les

provinciaux, *sine provocatione* [1]. Les citoyens seulement jouissent du *jus provocationis* contre la sentence d'un gouverneur.

Les gouverneurs, comme tous les magistrats, sont responsables de leurs actes et peuvent être accusés devant le peuple, même par des provinciaux. Mais ceux-ci doivent alors choisir un patron parmi les citoyens romains pour les protéger dans leur procès. Ils ont d'ailleurs un patron légal dans le conquérant de la province ou ses descendants [2].

Le questeur, outre ses fonctions de trésorier et de payeur, exerce la juridiction qui appartient à Rome aux édiles ; il remplit aussi toutes les fonctions administratives ou juridiques que lui délègue le gouverneur.

Les *legati* n'ont pas d'attributions déterminées. Ils exercent les pouvoirs que leur délègue le magistrat, soit la juridiction civile, soit un commandement militaire, soit même les fonctions du questeur, si celui-ci vient à manquer par décès ou autrement. Le légat investi de cette attribution devient *legatus pro quaestore* [3].

[1] Tite-Live, XXXI, 29. — Plutarque, *Pomp.* 10. — Cicéron, *Verr.* II, I, 28, 30, II, 30, etc.

[2] Cicéron, *De off.*, I, 11, § 35.

[3] Tite-Live, XXXIX, 19. — Cicéron, *Verr.* II, I, 36, § 90 ; *Pro Flacco*, 21 § 19. — César, *De bel. Gal.* I, 10, 54, etc.; *De bel. civ.*, II, 17 ; III, 51.

CHAPITRE XII.

LA JUSTICE

Les Romains n'ont jamais connu notre principe de la séparation des pouvoirs et chez eux le pouvoir judiciaire n'a jamais été distinct ni de l'exécutif, ni du législatif. Le soin de rendre la justice appartient aux magistrats politiques et aux comices. Mais par la force même des choses, la distinction toute naturelle de la justice civile et de la justice criminelle s'applique à leurs institutions judiciaires aussi bien qu'aux nôtres. Nous la suivrons pour la commodité de l'exposition.

A. De la justice civile.

I. — De la jurisdictio *et de* l'imperium.

La *jurisdictio* est l'ensemble des pouvoirs attribués aux magistrats pour l'administration de la justice. Le magistrat ayant des attributions de divers ordres, dont les textes ne font pas le départ, il est assez difficile de dire quels sont les actes du magistrat qu'on peut ranger dans sa *jurisdictio* et quels sont ceux qui relèven

directement de son *imperium*. On peut cependant ramener à cinq les éléments qui composent la *jurisdictio* dans son sens large. Ce sont :

1° Le droit de rendre des édits (*jus edicendi*). C'est un droit qui ne saurait être délégué.

2° Le droit de renvoyer les plaideurs devant un juge, c'est-à-dire le droit de présider aux *legis actiones* ou de délivrer une formule, suivant l'époque à laquelle on se place (*jus judicari jubendi aut judicandi*). Nous expliquerons cette fonction en parlant de la procédure.

3° Les attributions contentieuses conférées au magistrat par des lois spéciales ; par exemple, le droit de présider le conseil chargé d'examiner les justes causes d'affranchissement ou le droit de nommer un tuteur datif.

On peut encore ajouter :

4° La juridiction gracieuse. C'est la participation du magistrat à un acte juridique non contentieux, qui ne peut se réaliser qu'en sa présence. Malgré l'accord de tous les intéressés, on simule un procès pour lequel on recourt aux formes du *sacramentum*, l'une des vieilles actions de la loi. Le magistrat prononce une sentence qui rend l'acte légal et régulier. C'est ainsi qu'on procède aux affranchissement (*manumissiones*), aux adoptions, et à certaines translations de propriété (*cessiones in jure*).

5° Le droit de prendre des mesures de coercition ou de protection dans l'intérêt de certaines personnes, par exemple le droit d'accorder une *bonorum possessio*[1], d'or-

[1] C'est-à-dire d'envoyer des héritiers en possession de leur héritage (*bonorum possessio secundum tabulas*) ou même d'accorder une hérédité, non pas aux héritiers selon le droit civil, mais aux héritiers naturels, qui ne seraient pas arrivés au rang utile avec l'ordre de dévolution de la loi des XII tables, (*bonorum possessio contra tabulas*).

donner un envoi en possession, d'émettre un interdit[1], de casser sous certaines conditions un acte régulièrement fait (*in integrum restitutio*).

Mais ces dernières attributions rentrent plutôt dans l'*imperium* du magistrat que dans sa *jurisdictio*. L'*imperium* est l'ensemble des pouvoirs que le magistrat tient de son élection et de la loi *de imperio*. Appliqué aux choses judiciaires, l'*imperium* est *merum* ou *mixtum*. L'*imperium merum* est le droit de rendre la justice criminelle, de prononcer une sentence même capitale et de la faire exécuter. L'*imperium mixtum*, au contraire, est la faculté pour le magistrat d'ordonner les mesures nécessaires pour assurer le respect du droit. Son *imperium* est mixte, dans ce cas ; il dit le droit, ce qui rentre dans la *jurisdictio* et ordonne un acte d'exécution, ce qui rentre dans l'*imperium*.

II. — Du magistrat.

Sous la royauté, le droit de rendre la justice appartenait au roi et, pendant l'interrègne, à l'*interrex*. Après l'expulsion des Tarquins, les consuls, qui héritèrent des attributions royales, exercèrent la juridiction à leur tour ; aux époques où les consuls étaient temporairement remplacés par d'autres magistrats, ceux-ci rendirent la justice à leur place. C'est ainsi que la juridiction fut attribuée aux *tribuni militum consulari potestate*[2], aux décemvirs, au dictateur.

[1] On désigne par cette expression une décision par laquelle un magistrat, sur la demande d'une partie, ordonne ou défend impérativement quelque chose.

[2] M. Accarias, (*Droit Romain*, II, p. 791), pense qu'à l'époque du tribunat militaire, de 444 à 366, la *jurisdictio* fut distincte de l'*imperium* et confiée aux pontifes.

En 366, l'année même où les plébéiens arrivèrent au consulat, on créa un nouveau magistrat auquel on confia les attributions des consuls en matière de juridiction civile ; ce fut le préteur.

Lorsque la multiplicité des relations entre Romains et étrangers eut accru le nombre des procès au point qu'un seul préteur ne put plus les régler tous, on en créa un second. Le premier dit *praetor urbanus* fut chargé des affaires entre Romains, et le second *praetor peregrinus* des procès entre Romains et étrangers.

Si l'une des parties en cause est l'État, l'affaire n'est plus du ressort de la juridiction civile ordinaire, mais de la juridiction administrative. Le magistrat n'est plus le préteur mais le censeur, du moins en principe, car entre l'intervalle des censures la juridiction revient *par interim*, aux consuls ou aux préteurs. Enfin, en leur qualité de surveillants des marchés, les édiles étaient magistrats pour les différends survenus entre acheteurs et vendeurs. C'était une véritable justice commerciale.

La juridiction du préteur s'étend sur toute l'Italie ; cependant dans chaque colonie ou municipe elle appartient aussi aux magistrats *juridicundo*. Par conséquent, tout citoyen avait la faculté de porter son affaire, soit devant le magistrat municipal, soit devant le préteur romain.

Dans les provinces, le droit de rendre la justice appartient aux gouverneurs.

Mais de tous temps le magistrat put déléguer certains de ses pouvoirs. Ainsi, sous la République, en l'absence des magistrats, la juridiction appartient au *praefectus urbi ;* dans les municipes, les *duumviri juridicundo* peuvent se faire remplacer temporairement et en général,

dans les provinces, le gouverneur délègue une grande partie de ses attributions au questeur.

III. — Des juges.

On vient de voir que pendant longtemps il n'y eut qu'un préteur pour rendre la justice sur le territoire romain. Il eût été matériellement impossible à ce magistrat de résoudre tous les procès, s'il eût dû leur donner une solution. Aussi n'était-ce pas lui qui jugeait. Comme on le verra plus loin, l'instance comprend deux parties, l'une devant le magistrat, l'autre devant le juge.

Le juge (*judex*) est un simple citoyen auquel le magistrat délègue le pouvoir nécessaire pour juger tel procès qu'il lui renvoie. Le rôle du préteur se borne à classer l'affaire dans la catégorie qui lui convient, à dire les principes du droit qui devront être appliqués et à désigner le *judex* qui jugera le procès. Cela fait, le magistrat n'a plus à s'occuper de l'affaire.

Les juges, auquels le magistrat renvoie les procès, se divisent en deux catégories, ceux qui font partie d'un tribunal permanent et les juges isolés, qui se distinguent en *judices*, *arbitri* et *recuperatores*.

Il y a deux tribunaux permanents : les *centumviri* et les *decemviri*.

I. Tribunal des centumvirs. — Les origines du tribunal des centumvirs sont fort obscures. La date de son établissement est inconnue[1]. Il se composait

[1] Les uns la placent sous le règne de Servius, d'autres à l'époque décemvirale. Keller prétend même que ce tribunal n'est pas antérieur au VIe siècle.

exactement de 105 membres recrutés à raison de trois par tribu. Il siégeait au forum sous la présidence d'un préteur[1].

Sa compétence ne paraît pas avoir compris exclusivement tel ou tel objet ; à l'époque de Cicéron, elle embrassait les questions de propriété immobilière, les questions de successions et, dans certains cas, les questions d'état des personnes. Cependant, pour les procès relatifs aux hérédités, on pouvait aussi bien être envoyé devant un juge que devant les centumvirs et pour les contestations sur l'état des personnes, on allait tantôt devant les centumvirs, tantôt devant les décemvirs, tantôt devant les *recuperatores*. D'une façon générale, on peut dire que sous la République la compétence des centumvirs embrasse les questions relatives à la propriété quiritaire et aux successions.

II. Decemviri stilitibus judicandis. — L'origine de ce tribunal est aussi peu connue que celle des centumvirs ; on ignore aussi comment ils étaient recrutés avant l'époque où ils furent élus aux comices par tribus et rentrèrent dans la catégorie des *vigintisex viri*.

Ils jugeaient les procès relatifs à la liberté et au droit de cité et peut-être même toutes les questions d'état[2].

III. Juges. — Toutes les affaires qui n'étaient point réservées à ces tribunaux permanents, étaient renvoyées par le préteur devant un *judex*, un *arbiter* ou des *recuperatores*.

[1] Gaius, IV, 16. Cependant sous la République, cela n'est pas certain.

[2] Cicéron, *p.Caec.*, 33, 97, *de domo*,29, 78. On fait généralement remonter l'institution de ce tribunal à l'époque de la loi des XII tables.

Entre le *judex* et l'*arbiter* il n'y a de différence qu'en ce qui concerne l'étendue de leurs pouvoirs. L'arbitre est un *judex* qui n'a pas seulement à vérifier un fait et à prononcer la condamnation ou l'absolution qui résulte de la formule, lorsque le fait litigieux est ou n'est pas exact, mais qui doit se livrer à une appréciation de nature à faire varier le chiffre de la condamnation qu'il prononce. Par exemple, un débiteur réclame une somme qui lui est due, le magistrat nomme un *judex*, qui n'aura qu'à condamner ou à renvoyer le défendeur, suivant que l'existence de la créance sera ou non prouvée. Mais s'il s'agit d'un contrat synallagmatique, il faut apprécier les prétentions des deux parties et les réclamations du demandeur peuvent être diminuées par celles du défendeur ; dans ce cas, le magistrat désigne un arbitre.

D'ailleurs, les arbitres et les juges sont choisis sur une même liste, l'*album judicum*, annuellement dressée par les soins du préteur [1]. La composition de cette liste fut l'une des questions qui divisèrent le plus les partis politiques dans les derniers siècles de la République. La loi *Sempronia judiciaria*, en 122 avant Jésus-Christ, voulut que tous les *judices* fussent pris parmi les chevaliers ; Sylla en 81 transféra ce droit aux sénateurs ; enfin, en 70 une loi *Aurelia judiciaria* décida que les *judices* seraient recrutés indifféremment parmi les sénateurs, les chevaliers et les *tribuni aerarii* [2].

[1] Les textes ne parlent de l'*album* qu'à propos des *judicia publica*. Aussi ne sait-on pas exactement si la liste des jurés était la même pour les procès civils et pour les procès criminels.

[2] L'*Album* se composa alors d'une décurie de chaque ordre, mais César, en 46, supprima celle de *tribuni aerarii*.

Sur ces *tribuni aerarii*, on est assez mal renseigné. On trouve

Les *judices* inscrits sur l'*album* furent au nombre de trois cents jusqu'à la loi *Sempronia*. Leur nombre augmenta à partir de ce moment, au point qu'à la fin de la République il atteignait le chiffre de mille.

Les *recuperatores* étaient primitivement les juges chargés de trancher les différends entre romains et étrangers. De là vient probablement qu'ils étaient toujours plusieurs pour prononcer une sentence. Afin d'éviter la division des voix, ils étaient toujours en nombre impair, trois, cinq ou onze ; on prenait un nombre égal de citoyens romains et de pérégrins et le tiers arbitre était désigné sans doute par le préteur, sans que les parties interviennent. On ne sait pas s'ils appliquaient le droit romain ou le droit pérégrin.

A une époque inconnue, les *recuperatores* perdirent leur caractère ; de même que les affaires entre romains et pérégrins purent être renvoyées devant un *judex*, de même les *recuperatores* eurent le droit de juger des procès entre romains; ils devinrent alors une variété de *judices*, qui ne semblent pas avoir eu de compétence spécialement déterminée et qui ne différaient des autres que par ce qu'ils jugeaient à plusieurs et qu'ils n'étaient point inscrits sur l'*album judicum*.

autrefois des fonctionnaires de ce nom qui, dans chaque tribu, recouvraient le *tributum* et qui payaient la solde aux soldats. Cette fonction passa aux questeurs et l'on ne retrouve plus trace de *tribuni aerarii* avant 70. La plus grande divergence règne entre les auteurs à propos de la condition de ces citoyens. Belot (II, p. 285) les identifie avec les citoyens de la seconde classe. Mispoulet en fait des citoyens possédant un cens déterminé, inférieur à celui des chevaliers, mais sur lequel nous n'avons pas de renseignements. Enfin Mommsen pense que les *tribuni aerarii* étaient les citoyens centurions de leur centurie politique, c'est-à-dire ceux qui aux comices votaient le premier de chaque centurie.

Les juges ne statuaient que sur les sentences introduites à Rome. Mais, en Italie et dans les provinces, la procédure restait la même et dans chaque municipe, dans chaque colonie et dans chaque province, il y avait des *judices* et des *recuperatores* nommés par le magistrat. Mais les instances engagées devant ces juges avaient, comme nous allons le voir, un caractère différent de celles introduites à Rome.

IV. — De la procédure.

Sous la République, l'histoire de la procédure peut se diviser en deux parties, dont la première s'étend jusqu'à la réforme de la loi *Aebutia*, au VIe siècle de Rome. C'est la période des *legis actiones*, à laquelle succède le commencement de la période formulaire.

1. Des *legis actiones*. — On désigne par cette expression un système de procédure dans lequel les prétentions des plaideurs sont symbolisées par des actes matériels et par des paroles rigoureusement sacramentelles. La moindre erreur dans l'accomplissement des formalités entraîne la perte du procès[1].

Les *legis actiones* sont les différents modes de cette procédure ; il y en a cinq, dont les deux dernières sont plutôt des voies d'exécutions que des actions.

1° L'action *per sacramentum*, la plus ancienne de toutes les actions et qui pendant longtemps fut sans doute la seule. Le demandeur (*actor*) appelle le défendeur (*reus*) devant le magistrat et peut même l'y traîner de

[1] Gaïus (IV, 11), cite l'exemple d'un plaideur qui perdit son procès pour avoir substitué à l'expression sacramentelle *arbores*, une expression *vites* qui s'appliquait mieux à son espèce.

force, s'il ne veut pas s'y rendre. Là, il expose en termes sacramentels ses prétentions ; le défendeur répond dans la même forme. Un pari s'engage entre les parties et les enjeux (*sacramenta*) sont déposés dans la caisse des pontifes [1]. Le magistrat les renvoie, soit devant les centumvirs ou décemvirs, soit devant le *judex* que les parties ont choisi. Le juge saisi, après avoir entendu les plaideurs, déclare le *sacramentum justum* ou *injustum* et le procès se trouve indirectement jugé. Celui qui succombe perd son enjeu, qui est affecté aux dépenses du culte.

2° La *judicis postulatio*. Cette action postérieure à la précédente n'était pas entourée de formalités aussi minutieuses. Il n'y avait pas de *sacramentum*. C'était une simplification de la procédure précédente dans certains cas, probablement dans toutes les actions judiciaires qu'on appela plus tard les actions de bonne foi.

3° La *condictio*. Cette action fut introduite en 244 avant Jésus-Christ par la loi *Silia ;* elle s'appliqua d'abord à la poursuite des obligations de sommes certaines (*certae pecuniae*). La loi *Calpurnia*, en 234, l'étendit à toutes les obligations de choses certaines (*de omni certa re*).

4° La *manus injectio*. C'est le procédé ordinaire d'exécution des jugements contre les personnes. Le plaideur, contre lequel a été prononcée une condamnation pécuniaire ou qui a reconnu *in jure* l'existence de sa dette, a trente jours pour se libérer. Après ce délai, son créancier met la main sur lui (*manum injicit*), en présence du magistrat qui le lui attribue (*addicit*). Le créancier emmène son débiteur et le tient chez lui en prison (*in car-*

[1] Plus tard, on substitua à cette consignation un simple engagement garanti par des cautions. (Varron, *De lingua latina*, v, 180. Gaius, IV, 14-16.)

cere privato) pendant soixante jours après lesquels il peut le tuer ou le vendre comme esclave, *trans Tiberim*[1].

5° La *pignoris capio*. C'est l'action par laquelle certains créanciers peuvent occuper, à titre de gage, les biens de leur débiteur.

Les actions de la loi, dont le caractère symbolique, sacerdotal et patricien, étaient en désaccord avec le nouvel ordre social qui amenait l'égalité politique, finirent par être l'objet de la haine populaire. Les formules de procédure, longtemps tenues secrètes par les pontifes, furent publiées par un de leurs scribes, Flavius. Un juriste, Sextus Aelius, en donna le détail, à la suite d'un commentaire de la loi des XII Tables. Elles perdirent ainsi le caractère de religieux mystère qui protégeait leur existence et elles disparurent pour faire place à un nouveau système de procédure[2].

II. Procédure formulaire. — Cette réforme fut commencée au VIe siècle par une loi *Aebutia*, dont la date et les dispositions sont mal connues, mais elle ne fut achevée que, sous Auguste, par les lois *Juliae*[3].

Dans ce système, toutes les formalités symboliques sont remplacées par la délivrance d'une formule écrite aux plaideurs. Comme sous les actions de la loi, l'instance se divise en deux parties, l'une devant le magistrat (*in jure*), l'autre devant le juge (*in judicio*).

L'instance est introduite par l'engagement (*vadimo-*

[1] En fait, le meurtre du débiteur ne fut jamais pratiqué. Mais les cruautés des créanciers envers les débiteurs sont connues et plusieurs fois elles amenèrent des troubles dont l'histoire fait mention. (Tite-Live, VI, 36).

[2] On continua cependant à employer la procédure des *legis actiones* devant le tribunal des centumvirs.

[3] On ne peut pas fixer exactement la date de ces lois, mais la *lex Aebutia* remonte à peu près à 200 ans av. J.-C.

nium) des parties de se trouver à tel jour devant le préteur. Les moyens violents des premiers temps pour la *vocatio in jus*, ont disparu. Les parties exposent leurs prétentions au magistrat qui, après les avoir entendues, leur délivre une formule par écrit. Elle contient : 1° l'énoncé des faits litigieux et de l'objet du procès. (*demonstratio*). 2° la prétention du demandeur, que le juge devra vérifier (*intentio*). C'est l'*intentio* qui fixe le point de droit soulevé par le procès. 3° le pouvoir pour ce juge de condamner ou d'absoudre, suivant le résultat de sa vérification (*condemnatio*), 4° enfin dans certaines actions[1] le droit pour le juge de faire des attributions de propriété (*adjudicatio*).

Munies de cette formule, les parties se rendent devant le juge qui tranche leur différend, d'une façon définitive, car, sous la République, les Romains n'ont eu qu'un degré de juridiction et n'ont pas connu l'appel en matière civile.

Sous la procédure formulaire, les voies d'exécution sont les mêmes que sous le système des actions de la loi. Mais le sort des débiteurs *addicti* est considérablement adouci[2]. A la fin de la République, on voit néanmoins apparaître une nouvelle voie d'exécution, c'est la saisie des biens du débiteur, suivie de leur vente aux enchères (*missio in possessionem* et *venditio bonorum*).

Pour compléter ces notions sommaires sur la procédure, nous devons indiquer la division des instances en

[1] Les actions en partage *familiae erciscundae* et *communis dividundo* et l'action en bornage *finium regundorum*.

[2] Cette mesure fut prise par la loi *Paetilia*, qu'on place ordinairement soit en 326, soit en 314 av. J.-C. (Tite-Live, VIII, 28. — Valère Maxime, VI, 1, 9).

deux classes[1]. 1° Les *judicia legitima*, qui, conformément aux règles de l'ancien droit civil, se déroulent à Rome ou dans un rayon de mille pas autour de la ville, entre citoyens romains et sous la direction de l'*unus judex*. 2° Les *judicia imperio continentia*, qui sont les procès qui manquent à l'une des conditions ci-dessus. Cette distinction dont les conséquences sont nombreuses, présente un intérêt capital, quant à la durée de l'action. Les *judicia imperio continentia* ne subsistent que jusqu'à l'expiration des fonctions du magistrat qui a délivré la formule, tandis que les *judicia legitima* sont perpétuels, jusqu'à la fin de la République. Par conséquent dans un *judicium imperio continens*, si le *judex* n'a pas rendu sa sentence avant que le magistrat ait quitté ses fonctions, il ne peut plus statuer et l'instance est périmée.

V. — Des sources du droit.

Il nous reste à dire un mot des différentes sources du droit civil sous la République. Ce sont :

1° La coutume (*mos majorum*). Ce fut probablement à Rome comme ailleurs, la première et pendant longtemps l'unique source du droit ; peut-être le droit écrit ne fait-il son apparition qu'à l'époque décemvirale, lorsqu'on rédigea la loi des XII Tables, codification des règles coutumières.

Avant l'empire, les avis des jurisconsultes (*responsa prudentium*), n'eurent jamais force de lois, mais ils contribuèrent à la formation d'une jurisprudence qui s'imposa comme *jus non scriptum*.

[1] Gaïus, IV, 103-105.

2° Les lois et plébiscites votés dans les différents comices[1].

3° Les sénatus-consultes, rendus sur les matières de droit civil[2].

4° L'édit des magistrats. C'est la source la plus féconde du droit civil. Tous les magistrats jouissaient du *jus edicendi* et à leur entrée en charge les préteurs, les gouverneurs de province, les édiles et les questeurs rendaient un édit sur les matières civiles. L'édit des édiles portait surtout sur les questions relatives aux ventes mobilières, tandis que l'édit du préteur était général. Dans les provinces, le gouverneur rendait un édit semblable à celui du préteur et le questeur copiait celui des édiles romains.

Les préteurs commencèrent à user du *jus edicendi*, seulement au v° siècle, après la divulgation des actions de la loi par Flavius. Leur édit devenait applicable le jour de leur entrée en fonction et avait force de loi jusqu'à l'expiration de leur pouvoir ; une loi *Cornelia* leur défendit de le modifier pendant leur magistrature[3]. Pour cette raison, on appelait cet édit *edictum perpetuum*. Les édits se succédaient d'année en année, mais ils contenaient une foule de dispositions qui reproduisaient dans chacun d'eux ; elles devinrent traditionnelles et constituèrent le droit prétorien.

[1] Sur la compétence législative des comices, voy. p. 68 et 96.
[2] Voy. p. 152.
[3] La violation de cette loi fut un des griefs de Cicéron contre Verrès. (Cic. *In Ver.* II, I, 42, 45).

B. De la justice criminelle.

I. — De la distinction des délits en privés et publics.

Les Romains divisaient en deux classes tous les faits répréhensibles commis, soit contre les propriétés, soit contre les personnes ; les délits privés et les délits publics.

Les délits privés sont les fautes, dont la poursuite est exclusivement laissée aux intéressés. Elle a lieu dans la forme des procès civils et devant les juridictions civiles. Ces délits sont :

1° Le vol simple (*furtum*). Le voleur est condamné à une somme double de la valeur de l'objet volé à titre de dommage-intérêt. S'il est pris en flagrant délit ou si l'objet volé est trouvé en sa possession après perquisition, il est d'abord flagellé, puis, s'il est esclave, on le précipite du haut de la roche tarpéienne et, s'il est libre, on l'attribue au volé dont il devient l'esclave. Plus tard, ces peines rigoureuses furent remplacées par une peine pécuniaire du quadruple[1].

2° Le vol avec violences (*rapina*), puni par une peine pécuniaire quadruple, dont le simple à titre de réparation du dommage et le triple à titre de peine.

3° Les injures, outrages et violences de toute nature (*injuria*). Au système de compensation de la loi des XII Tables, le préteur substitua pour réprimer ce délit une peine pécuniaire variable.

4° Le *damnum injuriae*. Ce délit, prévu par la loi *Aqui-*

[1] Gaïus, III, 186-194. Jusqu'à la fin de la République; on put tuer impunément le voleur de jour, quand il se défendait à main armée et le voleur de nuit, dans tous les cas.

lia[1], comprend tous les dommages que l'on cause à autrui par dol ou par faute.

Les délits publics, au contraire, sont ceux dont la répression appartient à l'autorité publique et qui sont poursuivis devant les juridictions criminelles.

Ces délits pendant la plus grande partie de la République se ramènent à deux, le *parricidium* qui embrasse tous les crimes contre les personnes et la *perduellio* qui comprend tous les crimes politiques. Mais avec l'institution du *quaestiones perpetuae*, les crimes se spécifient tout en restant divisés en deux classes. Dans le dernier siècle avant notre ère, les *delicta publica* peuvent se cataloguer ainsi :

a. Crimes politiques.

1° Le crime de haute trahison (*perduellio*).

2° Le *crimen majestatis diminutae*, comprenant tous les délits qui pouvaient porter atteinte à la grandeur dû à la majesté du peuple romain ou de ses magistrats[2].

3° La concussion (*crimen repetundarum*[3]).

4° Le détournement des deniers publics ou des biens affectés aux cultes (*crimen de peculatu*).

5° Le crime de corruption électorale (*crimen de ambitu*).

b. Crimes de droit commun. Ce sont :

1° Le meurtre (*parricidium*), et ses variétés, pour chacune desquelles on institua une *quaestio perpetua*.

[1] C'est un plébiscite voté en 346 av. J.-C.

[2] Cicéron, *De inv.* 2, 17, 53. — Tacite, *Ann.* I, 72.

[3] Dans son sens large, cette expression embrassait tous les abus de pouvoirs dont un magistrat romain pouvait se rendre coupable. Avant l'institution de cette action, le citoyen lésé avait contre le magistrat coupable une action civile *per sacramentum*.

2° Les attentats aux mœurs (adultère, inceste, proxénétisme, etc).

3° La violence (*vis privata, publica* ou *armata*).

4° Le faux (*lex Cornelia de falsis*).

5° Le *plagium*, crime qui consiste à vendre de mauvaise foi un homme libre comme esclave.

Ces crimes étaient punis par l'amende, l'exil ou la mort. Toutes les peines usitées sous la République se retrouvent dans le système pénal de l'empire, nous les indiquerons à ce moment.

II. — Des juridictions criminelles.

A l'époque royale, le droit d'exercer la justice criminelle faisait partie de l'*imperium regium*. Le roi statuait, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants les *quaestores parricidii* et le *duumviri perduellionis*.

Les consuls héritèrent de cette attribution, mais, dès le commencement de la République, leur pouvoir en cette matière fut tempéré par les lois sur la provocation[1]. Grâce à ces lois, le peuple exerça la juridiction criminelle, en appel théoriquement mais, en fait, en premier et dernier ressort, car le consul ou tout autre magistrat juge de première instance, déférait directement l'affaire aux comices. On peut dire que, sous la République, la justice criminelle appartient aux comices et que les consuls et questeurs criminels ne sont que des juges d'instruction. Il faut cependant faire une double réserve.

1° Si l'affaire ne doit pas entraîner une peine capi-

[1] Voy. p. 69.

tale, mais une simple amende, elle est jugée directement, sans *provocatio*, par les magistrats qui tous, à l'exception des questeurs, ont le droit de condamner à une amende dont le maximum est déterminé (*multa suprema*). Si le juge dans sa condamnation veut dépasser ce maximum, tout se passe comme s'il s'agissait d'une affaire capitale.

2° Le droit de vie et de mort, sans appel, appartient (*a*) au dictateur sur tous les citoyens et tous les alliés, (*b*) aux magistrats *cum imperio*, sur les soldats et les non citoyens, (*c*) au *pontifex maximus*, sur les vestales et sur leurs complices en cas d'inceste, (*d*) au *paterfamilias*, sur sa femme *in manu* et sur tous ceux qu'il tient sous sa puissance paternelle.

Les comices saisis d'une affaire criminelle en déléguaient quelquefois le jugement soit au Sénat, soit au magistrat, soit à un jury spécial (*quaestio extraordinaria*). Le peuple prit l'habitude d'user de ce dernier procédé pour certaines catégories d'affaires au point que l'on finit par transformer ces jurys extraordinaires en tribunaux permanents (*quaestiones perpetuae*).

La première *quaestio perpetua* fut instituée pour juger les crimes de concussion, en 149 avant Jésus-Christ, par la loi *Calpurnia de pecuniis repetundis*. On en créa ensuite pour juger les assassinats et les empoisonnements (*quaestio de sicariis et veneficis*[1]). Mais ce fut surtout Sylla qui développa le système. Il créa des tribunaux pour la plupart des crimes et retint tous les préteurs à Rome pour les présider. On ne connaît pas très bien le nombre et la compétence de ces tribunaux,

[1] Cicéron, *Brutus*, 27, § 106 ; *P. Ros. Am.* 4-5, § 11. — Plutarque, *Pomp.* 4.

mais, au temps de Cicéron, il y en avait au moins huit et sans doute davantage[1].

Chaque *quaestio perpetua* était instituée par une loi spéciale, qui organisait son personnel et précisait sa compétence. A partir de Sylla, la présidence, en principe, appartint toujours à un préteur, mais comme deux préteurs sur huit devaient se consacrer à la justice civile, les six autres ne suffisaient pas pour présider toutes les *quaestiones*. On complétait le nombre nécessaire de présidents par des *judices quaestionis*, choisis parmi les édiles sortis de charge[2].

Au président, la loi organique de la *quaestio* adjoint des juges, dont elle détermine le nombre et le recrutement. Le sort désigne parmi les juges inscrits sur l'*album judicum*, ceux qui prendront part au jugement ; l'accusateur et l'accusé ont le droit d'en récuser un certain nombre[3].

L'institution des *quaestiones* ne toucha pas, théoriquement, à la compétence judiciaire des comices ; elle ne fit que la réduire en fait. Aussi, jusqu'à la fin de la République, on voit des causes criminelles portées devant les comices, qui délèguent, en général, le jugement à une *quaestio extraordinaria*.

[1] C'étaient les *quaestiones perpetuae de pecuniis repetundis, de sicariis et veneficis, de ambitu, de peculatu, de majestate minuta, de falso, de vi et de sodaliciis*. Il est probable qu'on en dédoubla quelques-unes et qu'il y eut une *quaestio de veneficis* distincte de celle *de sicariis* de même qu'une *quaestio de injuriis* séparée de la *quaestio de vi*.

[2] Cicéron, *Brutus*, 76. *Pro Cluento*, 27, 29, 33, 35.

[3] Pour la *quaestio perpetua* chargée des poursuites concernant les comités électoraux, la loi *Licinia de sodaliciis*, en 55, constitua autrement le tribunal. L'accusateur désigne quatre tribus dans lesquelles il choisit un nombre déterminé de juges, parmi tous les citoyens de la tribu. L'accusé récuse tous les juges d'une

III. — De la procédure criminelle.

La procédure varie suivant que l'affaire est portée devant les comices ou devant les *quaestiones*.

Procédure devant les comices. — L'affaire portée devant les comices, soit directement, soit sur *provocatio*, est introduite par le magistrat accusateur, qui joue le rôle de ministère public. C'est quelquefois un consul ou un préteur, mais, le plus souvent, c'est un tribun de la plèbe, un édile ou l'un des *quaestores parricidii* ou des *duumviri perduellionis*. Ces magistrats, n'ayant pas le *jus cum populo agendi*, s'adressent au président ordinaire des comices, pour obtenir la convocation et les auspices nécessaires, à moins que le procès ne vienne devant les comices par tribus, auquel cas, le tribun ou l'édile qui accuse préside la réunion.

Le président notifie à l'accusé les griefs de l'accusateur et le cite à comparaître devant le peuple ; on l'arrête d'ailleurs provisoirement, s'il ne fournit pas caution. L'accusation est formulée dans quatre *conciones* successives, séparées par de courts intervalles ; pendant ces *conciones* ont lieu les interrogatoires, les auditions de témoins et les plaidoiries. Après la quatrième, le magistrat ouvre les comices judiciaires et propose sa sentence, sous forme de *rogatio*. Le peuple condamne ou absout, en la votant ou en la repoussant. Jusqu'à ce moment, le citoyen accusé peut échapper aux conséquences de la condamnation en s'exilant.

Procédure devant les quaestiones. — Devant ces tribunaux, il n'y a pas de ministère public, tout magistrat

même tribu et le tribunal est constitué avec les juges des trois autres.

ou tout citoyen peut se porter accusateur ; devant la *quaestio de pecuniis repetundis*, les pérégrins eux-mêmes peuvent accuser. Le tribunal est saisi par la dénonciation adressée verbalement ou par écrit au président. Celui-ci inscrit, sur un registre, les noms de l'accusateur et de l'accusé, ainsi que l'objet de l'accusation. Si plusieurs dénonciateurs se présentent pour un même crime, le président désigne celui qui restera seul accusateur. Celui-ci jure alors qu'il est de bonne foi et, d'ailleurs, il s'expose à être lui-même poursuivi, en cas de dénonciation calomnieuse [1].

Le président fixe le jour des débats et fait citer, par un *praeco*, l'accusé à y comparaître. A l'ouverture de l'audience, on constituait le tribunal et chacun des juges prêtait serment. On passait aux débats et aux plaidoiries, puis la *quaestio* prononçait sa sentence. Si l'accusé faisait défaut, il était condamné, après un exposé sommaire de l'accusation.

Les juges ne prononcent la sentence qu'après avoir encore une fois prêté serment, mais si un tiers d'entre eux déclare qu'ils ne sont pas suffisamment éclairés, toute la procédure recommence un autre jour. Ces nouveaux débats (*ampliatio*) se renouvellent, jusqu'à ce que les deux tiers des juges soient assez éclairés pour se prononcer. On vote en déposant dans une urne une tablette portant soit un A (*absolvo*), soit un C (*condemno*) [2]. La peine est celle prévue par la loi, pour le crime poursuivi. S'il s'agit de concussion ou de péculat, en dehors de la condamnation pénale, le procès peut

[1] Le zèle des dénonciateurs était stimulé par l'appât de récompenses (*praemia accusationis*).

[2] L'arrêt est prononcé à la simple majorité des voix ; en cas de partage, l'accusé est absous.

aboutir à des restitutions pécuniaires, sur lesquelles la *quaestio* statue par une seconde sentence rendue comme en matière civile.

L'arrêt prononcé par la *quaestio perpetua* est définitif et ne peut être l'objet d'aucune *provocatio*.

CHAPITRE XIII

DU CULTE

A la fin de la République, le vieux culte national a cédé le pas aux dieux d'origine étrangère ; le panthéon romain se compose surtout de dieux grecs et les vieilles divinités nationales, qui n'ont pas été rajeunies par la fusion de la conception grecque avec l'idée latine, n'y occupent plus qu'une place effacée. A cet égard, la religion romaine passe par trois périodes bien distinctes : la première est celle où les dieux nationaux sont seuls connus et honorés : la seconde est celle où les dieux étrangers envahissent la cité romaine, cette période commence avec l'introduction des divinités étrusques et s'achève par l'importation successive de tout le panthéon grec ; enfin la troisième, qui comprend toute la seconde moitié de la République, est caractérisée par la suprématie des dieux naturalisés et la décadence du culte national.

Le caractère primitif de la religion latine est un naturalisme étroit. Chacun des actes de la vie humaine et chacune des phases de la production agricole sont mis sous la protection d'un génie, qui veille à la bonne

réussite de tout ce qui est dans son attribution. La conception de ces divinités n'est pas anthropomorphite ; ces dieux n'ont pas entre eux des relations de famille, comme les dieux grecs ; ils ne sont pas les fils les uns des autres, ils remontent tous à la même source, tous ils sont sortis du sein de la nature. Les dieux romains n'ont pas d'épouses, mais chacun d'eux se dédouble dans l'invocation. Le second élément devient le féminin du premier, il est la *diva mater*, comme l'autre est le *divus pater* ; ils portent des noms différents ; le plus souvent, la fonction est confondue avec la personne, l'attribut avec la divinité, et le nom qu'ils portent n'est que le qualificatif de l'acte auquel ils président, c'est une simple épithète. C'est ainsi que l'on trouve le *deus occator*, celui qui herse, le *deus sator*, qui veille aux semailles, etc.... Toute cette religion se ramène d'ailleurs à une seule idée, le culte de la Terre, qui nourrit les hommes, de la Nature qui les fait vivre, et c'est toujours ce qu'on retrouve sous tous les noms des dieux du vieux panthéon latin.

La plus ancienne divinité latine, celle qui représente l'idée la plus générale, est *Janus*, qui préside aux origines de toutes choses et qui veille aussi sur leur accomplissement, de concert avec son dédoublement féminin *Diana*. Mais la disposition des phénomènes physiques est à *Jupiter*, divinité latine qu'il ne faut pas confondre avec le Zeus des Grecs, malgré l'analogie que présentent ces deux divinités ; toutes les deux, en effet, sont les gardiens des lois morales et les dieux de la bonne foi. L'épouse de Jupiter, *Junon*, est la déesse de la maternité et de la lumière ; sous le nom de *Lucinia*, elle préside aux naissances. Puis vient toute la série des dieux, avec des attributions spéciales : *Tellus*, qui représente la terre et *Tellumo* qui en est le dédoublement masculin, *Sa-*

turne dieu des semailles, *Ops* déesse de la production agricole, *Cérès* déesse des récoltes, *Dia* qui est aussi une déesse des moissons, *Maïa* et *bona dea*, noms sous lesquels on invoque la terre, *Flore* déesse de la floraison, *Mars* dieu qui protège la terre contre les fléaux et qui ne deviendra que plus tard, sous l'influence grecque, le dieu de la guerre, *Silvain*, le dieu des forêts, qui se confond souvent avec Mars, *Vénus* qui, dans lavieille mythologie latine n'est pas la déesse de l'amour, mais la déesse des jardins, qui préside à la culture des légumes; à cette liste, il faut ajouter tous les dieux qui veillent à chacun des détails de la production agricole et tous les génies qui veillent à la naissance et à la formation physique, intellectuelle et morale de l'homme. Il faut encore ajouter qu'un grand nombre de ces divinités, dont la plupart représente une idée identique, sous des noms divers, sont adorées avec des épithètes différentes, que l'on transforme en noms propres, suivant qu'on les considère sous tel ou tel de leurs attributs.

En dehors de tous ces dieux protecteurs de la vie matérielle, il y avait aussi les dieux protecteurs de la cité et du foyer. Tels étaient *Quirinus*, *Jupiter Stator*, *Minerve*, *Vesta*, déesse du foyer, honorée aussi bien par le culte privé que par le culte public, et les *dieux Pénates* chargés de veiller à la sécurité de la cité, comme les Pénates des familles veillaient à la sûreté du patrimoine. Enfin, outre ces dieux publics, il y avait une foule de dieux privés, (*Penates*, *Lares*, *Manes* etc.), protecteurs des *gentes* et des familles qui les honoraient.

L'économie de la théogonie latine fut dérangée par l'introduction des divinités apportées de l'Étrurie par Tarquin et, surtout dans les premiers siècles de la République, par l'importation des dieux d'origine grecque que les Romains empruntèrent aux peuples vaincus.

n'entre pas dans le plan de ce livre, de faire l'histoire des pertes successives du culte national et de l'assimilation progressive de la religion romaine à la religion grecque. Nous n'avons qu'à les signaler, avant de passer à l'étude de l'organisation des sacerdoces, du culte public et des cérémonies officielles.

1. — Le culte public et les cérémonies religieuses

On honore les dieux, soit publiquement, soit dans l'intérieur de la famille, le culte est donc public ou privé. Mais nous n'avons ici qu'à nous occuper des *sacra publica*, en laissant de côté les *sacra privata*.

Le culte public officiel ne s'adresse qu'aux dieux romains ou aux dieux naturalisés. Cette naturalisation est le fait d'un sénatus-consulte, rendu sur l'avis du collège des pontifes. En général, les Romains laissaient aux peuples vaincus leur organisation religieuse et, assez souvent, ils faisaient, de cette religion étrangère, un culte national. Ils agirent ainsi presque envers toutes les municipes de l'Italie et, après la guerre sociale, tous les cultes des villes italiques devinrent cultes romains, comme tous leurs citoyens devinrent citoyens romains.

L'Etat n'intervient que dans la religion romaine. Les cultes qui ne sont pas reconnus par l'Etat, peuvent s'exercer librement, mais la cité ne participe point aux frais et le gouvernement peut toujours en interrompre l'exercice, pour raisons politiques ou simplement de police. Ils sont sous le régime de la tolérance administrative.

Le culte officiel revêt deux formes :

1° Les *sacra pro populo*. Ce sont les cérémonies reli-

gieuses auxquelles président les prêtres ou les magistrats qui représentent l'Etat et dont l'accomplissement n'exige point la présence de tous les citoyens. En étudiant les sacerdoces, nous verrons quelles étaient ces cérémonies.

2° Les *sacra popularia* ou fêtes religieuses populaires. Elles tiennent le milieu entre les *sacra pro populo* et les *sacra privata*. Ces fêtes, auxquelles prenaient part une portion plus ou moins considérable des citoyens, étaient très nombreuses; nous en connaissons un certain nombre dont les dates fixes figurent au calendrier, mais nous ignorons les noms de celles dont la date variait. Parmi ces fêtes populaires, il faut citer les deux fêtes des curies, les *fornacalia* en février et les *fordicidia* en avril, les fêtes des *vici* et des *pagi*, c'est-à-dire des différents quartiers de la ville et de la banlieue, dont la plus célèbre était la fête des carrefours (*compitalia*). Ces fêtes étaient conduites par un citoyen élu *magister*, qui, de concert avec sa femme (*magistra*), avait pendant un an la direction du culte et l'entretien de la chapelle.

D'autres fêtes populaires étaient particulières à des catégories d'individus ; il y avait la fête des femmes grosses, (*matronalia*), des mères (*matralia*), etc... la fête de certaines corporations, comme la fête des mariniers en août (*Tiberinalia*), des pêcheurs en juin (*ludi piscatorii*), etc.

Les grandes fêtes populaires étaient surtout les fêtes rurales, à propos des travaux des champs, les *Cerealia* en avril, les *vinalia priora*, où l'on goûtait le vin nouveau, les *vinalia rustica* en août, les *Faunalia*, les *Consualia* et les *Saturnalia* en décembre, enfin les *Terminalia*, en l'honneur du dieu Terme, en février [1].

[1] Dans *les Pontifes de l'ancienne Rome*, M. Bouché-Leclercq a donné le tableau de toutes les fêtes à dates fixes ; il y en a 45.

Ces fêtes consistaient en sacrifices d'animaux, en banquets, en danses et en réjouissances de toute nature, quelquefois licencieuses, comme dans les *Floralia*, fêtes en l'honneur de Flore au mois de mai, dans les *Saturnalia* ou dans les *Bacchanalia*.

II. — *Des* res divini juris.

Toutes les choses qui sont consacrées au service des dieux, meubles ou immeubles, forment une catégorie de biens qui se trouvent hors de commerce ; ce sont les *res divini juris*. Ces *res divini juris* se divisent en deux catégories, les *res sacrae* et les *res religiosae*, auxquelles on peut ajouter les *res sanctae*, quoique ces dernières n'aient pas absolument le même caractère.

« Les *res sacrae*, dit Gaïus[1], sont les choses consacrées aux dieux d'en haut, » ce qui comprend les *fana*, les *templa*, les *instrumenta* et les *ornamenta*. On appelle *fana* et *templa*, les immeubles, bâtis ou non, qui ont été l'objet d'une *consecratio* ou *dedicatio*[2] accomplie par les prêtres compétents, après une autorisation donnée, soit par une loi, soit par un sénatus-consulte. Les *fana* sont les lieux consacrés par les pontifes et les *templa* sont ceux qui sont inaugurés par les augures. Les objets mobiliers, soit les objets pour le service du culte (*instrumenta*), soit ceux qui servent à l'ornement des temples (*ornamenta*), ont aussi besoin d'une consécration pour devenir sacrés.

Les *res sacrae* restent telles à perpétuité ; elles ne peuvent reprendre leur caractère profane et rentrer

[1] Gaius, II, § 4.
[2] Tite-Live, VI, 41. — Cicéron, *De div.* I, 16.

dans le commerce, que si elles sont l'objet d'une *exauguratio* ou bien si elles tombent entre les mains de l'ennemi ; dans ce cas, elles perdent, *ipso jure*, leur caractère religieux, tant qu'elles ne sont pas rentrées entre les mains des Romains. Elles sont la propriété non des pontifes, ni de l'Etat, mais des dieux et toute violation d'une *res sacra* constitue un sacrilège.

Les *res religiosae* sont toutes les choses qui, sans avoir été l'objet d'une consécration publique, sont néanmoins vouées au service des dieux. De ce nombre sont les tombeaux et tous les objets, mobiliers ou immobiliers, servant aux *sacra privata*. A l'imitation des *res sacrae*, elles sont hors de commerce ; néanmoins, quelques-unes d'entre elles, comme les tombeaux, peuvent régulièrement donner lieu à des contestations civiles [1] ; en outre, leur violation, quoique punie, ne constitue pas un sacrilège.

Quant aux *res sanctae*, ce sont des choses qui, sans être vouées au service d'aucune divinité publique ou privée, sont cependant l'objet d'un religieux respect, comme les murs ou la porte d'une ville [2].

Les *res sacrae* affectées au service des dieux se divisent, quant à la propriété, en deux catégories : 1° Les biens appartenant à chaque divinité, formant pour ainsi dire sa dotation. 2° Les biens appartenant à l'Etat, mais servant aux exercices du culte ou produisant des revenus qui sont affectés à ce service. L'administration des biens de cette dernière catégorie était dans les attributions des magistrats, tandis que dans le premier cas, elle appartenait aux prêtres du dieu et, s'il s'agit d'un temple qui n'ait point de prêtres particuliers, à un employé spécial appelé *aedituus*.

[1] L. 1, Dig. VIII, 5. — L. 4, C. *De relig.*
[2] Gaïus, II, § 8. — *Institutes*, II, 1, § 10.

En outre de ces biens, les collèges sacerdotaux avaient encore, pour subvenir aux frais du culte, des caisses alimentées par des ressources spéciales ; peut-être chaque collège avait-il la sienne, mais la plus importante était celle des pontifes (*arca pontificum*) qui, d'ailleurs, venait en aide à la plupart des groupes religieux.

L'Etat enfin participait directement à certaines dépenses du culte et payait sur les fonds du trésor : 1° le traitement des curions, des flamines et des vestales. 2° les frais d'entretien des esclaves publics mis au service des collèges sacerdotaux et de tous les auxiliaires des prêtres, *lictores*, *viatores*, *victimarii*, *pullarii*, *tibicines*, etc. 3° les victimes pour les sacrifices. 4° les frais des cérémonies religieuses ordonnées par les magistrats.

III. — Des sacerdoces.

A. — *Du recrutement et de la condition des prêtres.*

Pendant longtemps les patriciens seulement furent admis aux fonctions sacerdotales et, dans leur lutte contre les plébéiens, ce furent les derniers postes qu'ils abandonnèrent. Ce ne fut qu'en 367, que les plébéiens purent entrer dans le collège des *decemviri sacris faciundis* et les collèges des pontifes et des augures ne leur furent ouverts qu'en 300 av. J.-C., par la loi *Ogulnia* [1]. Ils restèrent toujours exclus des charges de *rex sacrorum*, de flamines, de prêtres saliens, et probablement aussi de celles de Vestales et de frères Arvales.

En dehors de cela, il ne paraît pas qu'il y ait jamais eu de conditions légales d'aptitude pour être prêtre. Sous

[1] Tite-Live, VI, 37; 42 ; X, 6, 9.

la royauté, ils étaient librement choisis par le roi et, au commencement de la République, par le grand pontife, qui avait hérité des attributions royales en cette matière; cependant, dès l'origine, les prêtres constitués en collège se recrutèrent eux-mêmes par cooptation. Mais peu à peu un système électoral se substitua à ce mode de recrutement.

Ce fut d'abord le *pontifex maximus*, qui, à une date inconnue mais antérieure à 212, fut élu dans les comices par tribus[1]. Il devait être choisi parmi les pontifes. La même exception était faite pour le *curio maximus*[2]. En 104 av. J.-C., la loi *Domitia* généralisa cette pratique et décida que tous les membres des collèges sacerdotaux seraient dorénavant élus dans les comices par tribus.

Mais ces comices tributes sacerdotaux avaient un caractère particulier. Ils se composaient seulement de dix-sept tribus tirées au sort et l'élection était assurée par le vote favorable de neuf de ces tribus. Les comices ne pouvaient faire porter leur choix que sur l'un des candidats présentés par le collège intéressé, mais, après l'élection, le collège est obligé de ratifier le choix du peuple et de procéder à l'*inauguratio* de l'élu. C'est la cérémonie religieuse de son installation[3]. Quant aux prêtres non

[1] Tite-Live, xxv, 5. — Cicéron, *De leg. agr.* II, 7, 18.

[2] Quelques historiens veulent que le *curio maximus* ait été élu aux comices par curies. C'est peu probable. On ne connaît pas, en effet, de grand curion élu avant 209, c'est-à-dire à une époque où n'existait plus que le souvenir des curies ou du moins un simulacre sans importance. En outre, il est incontestable que le grand pontife était élu aux comices tributes. Or il n'y a pas de raison pour faire élire le grand curion par une autre assemblée avec le grand pontife, dont la tradition était certainement plus patricienne que celle du *curio maximus*.

[3] La loi *Domitia*, abrogée pendant quelques années sous Sylla, fut rétablie en 52 av. J.-C.

constitués en collège, ils sont, comme par le passé, nommés par le grand pontife.

Les prêtres se divisent en deux catégories : 1° les membres d'un collège ou d'une confrérie. 2° Les prêtres qui ne sont pas agrégés à une congrégation. Mais à aucune époque les sacerdoces n'ont été hiérarchisés comme les magistratures ; ils sont tous indépendants les uns des autres, mais, dans la plupart des collèges, il y a un président qui a autorité sur ses collègues.

Les prêtres sont exempts du service militaire[1] et peut-être aussi de l'impôt, mais leurs fonctions ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une magistrature. On peut même cumuler les charges sacerdotales. Remarquons cependant que le *rex sacrorum* et le *flamen dialis* ne peuvent exercer aucune magistrature[2].

Les fonctions sacerdotales sont viagères.

B. — *Des prêtres non agrégés à un collège.*

Ces prêtres, tous nommés par le grand pontife, sont :

1° Les Curions. Il y en avait 30, un par curie ; ils étaient chargés de présider au culte de la curie. Bien que n'étant pas constitués en collège, ils avaient à leur tête un *curio maximus*.

2° Les flamines. Ce sont des prêtres préposés au culte spécial des grandes divinités, comme Jupiter, Mars et Quirinus. Il y en avait quinze[3]. En outre, dans chaque curie, il y

[1] Denys, v, 1. — Plutarque, *Cam.*, 41.

[2] Denys, IV, 74 ; v, 1.

[3] Les trois flamines de Jupiter, de Mars et de Quirinus étaient dits *majores*, les autres étaient *minores* ; nous n'en connaissons

avait un *flamen curialis*, chargé d'assister le curion dans les cérémonies religieuses.

3° Le *rex sacrorum* chargé d'accomplir, après l'expulsion des rois, les sacrifices que le roi faisait personnellement aux divinités. Ses attributions religieuses sont d'ailleurs peu connues. Le *rex sacrorum* jouissait d'une grande considération, mais n'avait aucun pouvoir réel.

4° Les Vestales, chargées d'entretenir le feu sacré sur l'autel de Vesta. Les Vestales furent d'abord au nombre de trois ou quatre [1]. Ce nombre fut porté à six à l'époque de Tarquin et il ne varia plus sous la République. La plus âgée d'entre elles porte le titre de *vestalis maxima* [2].

C. — *Les collèges sacerdotaux.*

Sous la République, les collèges sacerdotaux sont au nombre de neuf, dont les quatre premiers forment les grands collèges. Ce sont :

1° Les pontifes.

2° Les augures.

3° Les *quindecemviri sacris faciundis.*

4° Les *septemviri epulones.*

5° Les féciaux.

que neuf sur douze. Les trois grands flamines, outre leur qualité de patriciens, devaient être nés d'un mariage par *confarreatio*. Voy. notre *Précis des Institutions civiles.*

[1] Une loi *Papia*, de date inconnue, que les uns placent en 250 et les autres en 65 av. J.-C., modifia le mode de recrutement des vestales. Désormais pour combler chaque vacance, le *pontifex maximus* dut désigner 20 jeunes filles parmi toutes celles remplissant les conditions pour être vestales et l'on tirait au sort pour choisir la jeune prêtresse.

[2] Ovide, *Fast.* 4, 639. — Tacite, *Ann.* II, 32.

6° Les prêtres saliens.
7° Les *luperci*.
8° Les *fratres Arvales*.
9° Les *Sodales Titii*.

1. Collège des pontifes. — Ce collège, aussi ancien que Rome, se composait de quatre membres, le grand pontife compris. La loi *Ogulnia* porta ce nombre à huit et Sylla l'éleva à quinze[1]. Le collège était présidé par l'un des pontifes, qui avait le titre de *pontifex maximus* et qui jadis était le roi lui-même.

Ce *pontifex maximus*, héritier des pouvoirs religieux du roi, a des attributions indépendantes de celles du collège : 1° Il a l'autorité sur tous les prêtres. 2° Il nomme les curions, les flamines, les vestales et le *rex sacrorum*. 3° Il préside les *comitia curiata calata*. 4° Il jouit d'un certain pouvoir disciplinaire sur les prêtres qu'il nomme. Il peut même punir de mort dans certains cas les vestales[2] sur lesquelles il exerce la *patria potestas*. Mais cette sentence est toujours susceptible de *provocatio* ; c'est lui qui préside les comices tributes devant lesquels l'affaire est portée[3].

Les pontifes ne sont pas des prêtres voués au service de telle ou telle divinité ; ils sont les représentants de la religion, dans son sens le plus large ; aussi leurs attributions sont-elles d'une double nature.

[1] A l'époque de la 2e guerre punique, on trouve 9 pontifes ; il y aurait donc eu une neuvième charge créée à une date inconnue. Mommsen et Willems pensent qu'il n'y eut d'abord que trois pontifes, que ce nombre fut doublé au commencement de la République et que la loi *Ogulnia* le porta à neuf. A vrai dire, il n'y a rien de certain sur le nombre des pontifes.

[2] Plutarque, *Numa*. 10. — Tite-Live, XXVIII, 11.

[3] Tite-Live, XL, 42. Les tribuns peuvent opposer leur *veto* à la sentence du pontife. (Tite-Live, XXVII, 51).

1° Comme prêtres, ils doivent assurer le culte de tous les dieux nationaux, en remplissant eux-mêmes les fonctions sacerdotales, lorsqu'il n'y a point de prêtres spéciaux pour le faire ; ils doivent aussi présider à toutes les grandes cérémonies religieuses.

2° Comme gardiens et interprètes du droit pontifical, ils doivent éclairer les Romains sur toutes les questions religieuses qui leur sont soumises, soit par les magistrats, soit par le Sénat, soit par un collège sacerdotal. C'est à ce titre qu'ils sont appelés à donner leur avis sur les irrégularités religieuses commises dans les actes de la vie publique, qu'ils statuent sur les rites à observer et qu'ils arrêtent le cérémonial des cultes naturalisés. C'est encore au même titre qu'ils assistent les magistrats dans tous les actes religieux et qu'ils veillent à ce que les *sacra publica* et *privata* ne s'éteignent pas et soient toujours célébrés conformément au droit pontifical. Enfin c'est par suite de la même idée qu'ils sont chargés de la rédaction du calendrier[1].

II. Collège des augures. — Malgré leur compétence générale en matière religieuse, les pontifes n'eurent jamais le droit d'interpréter les auspices ; ce soin regardait les augures.

Les augures sont constitués en collège, comme les pontifes, mais ils n'ont pas de président. Leur nombre a varié comme celui des pontifes ; la loi *Ogulnia* le porta à neuf, de quatre ou six qu'il était. Sylla l'éleva à quinze et César créa une seizième charge. En dehors de ses réunions mensuelles aux nones, le collège se réunit extraordinairement chaque fois que le Sénat lui soumet une question. Ce sont les résultats de ces délibérations qui

[1] Sur les pontifes et les augures, consultez les deux ouvrages de M. Bouché-Leclercq : *Le Pontife de l'Ancienne Rome* et *Histoire de la divination dans l'Antiquité*, t. IV.

constituent le droit augural, consigné dans les *libri augurales*.

Le droit de consulter les auspices n'appartient pas aux augures, mais aux magistrats. Tous ont le *jus auspiciorum* et de là pouvait naître des conflits, qui ont été réglés par la gradation des auspices[1]. L'augure doit seulement accompagner le magistrat et, sur son ordre, constater les signes qui se présentent[2] et qui sont la réponse favorable ou défavorable des dieux à la question qui leur est posée. L'absence de signes est considérée comme une réponse favorable. Les attributions des augures peuvent se classer ainsi :

1° Ils font l'*inauguratio* des lieux, où l'on doit procéder à des actes qui doivent se faire *auspicato*, et déterminent l'espace dans lequel les signes seront observés (*templum*).

2° Ils assistent les magistrats qui consultent les auspices.

3° Ils peuvent dissoudre les comices, si les auspices deviennent défavorables et le Sénat peut annuler les actes de la vie politique, si le collège des augures déclare les auspices viciés[3].

4° Enfin ils assistent le *pontifex maximus* quand il préside les *comitia calata* ou quand il procède à l'*inauguratio* de certains prêtres[4].

III. Collège des quindecemviri sacris faciundis. — Ce collège, qui remonte probablement à Tarquin le Superbe ou au commencement de la République, se compose d'abord de deux membres. Ce nombre fut porté à six, lorsque les plébéiens y furent admis en 367 av. J.-C.,

[1] Voy. p. 119 et 120.
[2] Nous avons dit déjà quels étaient ces signes, page 60.
[3] Voy. p. 63.
[4] Cicéron, *De leg.* II, 8, § 21. — Macrobe, *Saturn.* II, 9.

puis à quinze dans le dernier siècle de la République, probablement sous Sylla. Le collège est présidé par un *magister* et se recrute par *cooptatio* jusqu'à la loi *Domitia*.

Ce collège avait la garde et l'interprétation des livres sibyllins, achetés par Tarquin, raconte la légende, à la sibylle de Cumes. Le Sénat les consultait à l'époque des grandes calamités et les livres disaient ce qu'il fallait faire pour les conjurer. C'est ainsi, sous forme de spécifique curatif, que les décemvirs *sacris faciundis* introduisirent à Rome le culte d'Apollon et de la plupart des dieux grecs ; au temps d'Annibal, ils donnèrent droit de cité aux divinités orientales et accueillirent Cybèle. Ils couvrirent la ville de temples pour ces dieux nouveaux et ils imaginèrent ces banquets servis aux images des dieux (*lectisternia*) et ces longues fêtes (*supplicationes*) d'origine hellénique et absolument inconnus aux vieux Romains [1].

Le collège avait la surveillance des cultes introduits par lui et il devait en assurer le service, soit en nommant des prêtres, soit en remplissant lui-même le sacerdoce [2]. Comme le dit très justement M. Bouché-Leclercq, ils devinrent comme les pontifes de la religion extra-nationale.

IV. Collège de septemviri epulonum. — Fondé en 196 av. J.-C., ce collège compta d'abord trois membres ; ce chiffre fut élevé à sept, au dernier siècle avant notre ère [3].

Leur fonction consiste à présider les banquets décrétés

[1] Tite-Live, IV, 21 ; V, 13 ; XV, 22 ; XXXVI, 37. — Cicéron, *Phil.* XIV, 14. *De leg.* II, 16, § 40.

[2] Tite-Live, X, 8. — Plutarque, *Cat. min.* 4.

[3] Tite-Tive, XXXII, 42. — Cicéron, *de Orat.* 3, 19, 73 ; *de har. resp.* 10.

en l'honneur des dieux, attribution qui, avant la création des *triumviri epulonum*, appartenait aux pontifes.

V. Collège des Féciaux. — Nous le retrouverons en parlant des relations internationales.

VI. Confrérie des prêtres Saliens. — Ces prêtres formaient deux collèges, les *Salii Palatini* et *Salii Quirinales*, dont la création remonte à Numa et à Tullus Hostilius [1]. Les premiers étaient les prêtres de Mars *Gradivus*, les seconds de Mars *Quirinus* [2]. Chaque confrérie se composait de douze membres et avait la même organisation, un président (*magister*), un premier danseur (*praesul*) et un chantre (*vates*) ; le collège se recrutait par *cooptatio* [3] parmi les patriciens. L'objet de leur congrégation était le culte de Mars, qu'ils honoraient par des chants de guerre, par des danses armées et par de longues processions dans les rues.

VII. Confrérie des frères Arvales. — Ce collège, qui remonte à la fondation de Rome, représentait les douze fils d'Acca Larentia. Composé de douze membres, il se recrute par caoptation et est présidé par un *magister* Sa mission était d'honorer la déesse appelée *Dea Dia*, qui paraît être l'un des symboles de la Terre et dont les fêtes étaient célébrées, au mois de mai, par des purifications, des chants, des danses et des banquets.

VIII. Confrérie des Luperci. — Ils forment deux sodalités, les *Fabiani* et les *Quinctiliani*. Une troisième sodalité, les *Juliani*, fut fondée, en 45 av. J.-C., par Cé-

[1] Tite-Live, v, 36. — Denys, II, 70. — Plutarque, *Numa*. 13. Les saliens *quirinales* étaient aussi appelés *collini* et *agonales*.

[2] Cette dualité du dieu Mars est expliqué dans ce texte de Servius (*Ad. Aen.* I, 292): *Mars, cum saevit, Gradivus dicitur, cum tranquillus est, Quirinus.*

[3] Mommsen pense cependant que les saliens étaient choisis par le grand pontife.

sar[1]. Il est probable que ces sodalités se recrutaient et étaient organisées comme les autres. On ne connaît ni l'origine de la confrérie, ni le nombre de ses membres, ni son rôle religieux. On sait seulement que les *luperci* étaient chargés de célébrer, tous les ans, au mois de février, la fête des *Lupercalia*, autour du mont Palatin.

IX. Les Sodales Titii. — C'est la dernière des confréries *officielles*[2] dont l'existence soit connue sous la République. On ne sait d'elle que son nom. Très ancienne, elle avait été instituée pour conserver certains rites du culte sabin et pratiquait en effet la science des augures, en dehors des préceptes du droit augural[3].

Des haruspices. — Il nous reste à dire un mot des haruspices, que l'on aurait tort de confondre avec les augures et qui, à aucun titre, ne sont des prêtres romains. Les augures n'ont pas de prétentions à la divination, les haruspices, au contraire, sont des devins.

Leur art, originaire d'Etrurie[4], inspira toujours une certaine défiance aux Romains ; aussi n'exercèrent-ils longtemps que comme devins privés et jamais sous la République, ils eurent une organisation officielle.

[1] Dion Cassius, XLIV, 6.

[2] En dehors de ces sodalités, il en existait un grand nombre d'autres, dont généralement les membres étaient nommés par le *pontifex maximus* et dont la mission était de conserver certains cultes des villes conquises que Rome avait incorporés aux *sacra publica populi romani.*

[3] Varron, *De ling. lat.* V, 85.

[4] Les haruspices étaient couramment appelés les « toscans. »

CHAPITRE XIV

DES RELATIONS INTERNATIONALES

1. Le collège des Féciaux. — L'autorité chargée de présider aux rapports avec les peuples étrangers, est le Sénat, mais l'accomplissement des différents actes nécessités par l'exercice de cette attribution est confié à une corporation religieuse, le collège des Féciaux.

Ce collège, quoique remontant aux origines de Rome, n'est pas placé sur la même ligne que les quatre grands collèges sacerdotaux. Le recrutement des féciaux, qui se faisait parmi les citoyens les plus honorables, avait lieu par cooptation ; ils étaient au nombre de vingt. Il ne paraît pas que leur collège ait jamais été sous la présidence de l'un d'eux.

Leurs fonctions consistent à accomplir les cérémonies exigées par le droit des gens, soit pour déclarer la guerre à un peuple étranger, soit pour conclure un traité avec lui. Pour chacun de ces actes, tout le collège ne se met pas en mouvement, il nomme seulement une délégation de deux ou quatre féciaux, dont l'un d'eux est nommé chef de la délégation avec le titre de *pater patratus*.

II. La déclaration de guerre. — Les féciaux, pas plus que les pontifes ou les augures, n'ont un droit d'initiative ; leur mission se borne à satisfaire, par le cérémonial d'usage, aux décisions de l'autorité politique.

Quand le Sénat croit avoir à se plaindre d'un peuple et veut lui faire la guerre, il commence par lui demander une légitime satisfaction. Les féciaux allaient porter les réclamations du Sénat au peuple intéressé ; le *pater patratus* prenait la parole au nom de tous. Les délégués, après avoir cueilli la verveine sacrée (*sagmina*) sur le Capitole, partaient et, suivant un rituel rigoureux, ils exposaient la réclamation du peuple romain, au premier habitant qu'ils rencontraient sur le territoire étranger, puis à la porte de la ville, sur le *forum* et enfin devant le Sénat du peuple en cause. Si on leur accordait satisfaction, tout était fini, sinon le patrat laissait 30 jours pour réfléchir. Après ce délai, les féciaux revenaient à Rome et, les négociations (*clarigatio*) n'ayant pas réussi, ils déclaraient que rien ne s'opposait à la guerre. Le Sénat faisait la déclaration de guerre ; le père patrat retournait alors à la frontière pour la lire et jeter un javelot sur la terre ennemie en signe d'hostilité.

Ce cérémonial fut modifié, lorsque Rome fit la guerre à des peuples éloignés ; on simula la frontière ennemie par une borne plantée devant le temple de Bellone et ce fut là que les féciaux accomplirent leurs formalités. Le Sénat envoya dès lors des délégués pour signifier la déclaration de guerre effective.

III. Traités internationaux. — Les traités, conclus à la suite de la guerre ou même sans que la guerre ait précédé, sont de deux natures : 1° les traités d'amitié, qui assurent la paix entre deux états indépendants

et règlent leurs intérêts réciproques[1] ; 2° les traités d'alliance (*foedera*) qui lient deux peuples l'un à l'autre en cas de guerre. Ce *foedus* est *aequum* ou *iniquum*, selon qu'il impose les mêmes obligations aux deux parties ou qu'il consacre la dépendance de l'un des Etats envers l'autre. C'était la situation habituelle de toutes les *civitates foederatae*.

La conclusion de ces traités nécessitait l'intervention des féciaux, qui récitaient les prières sacramentelles et sacrifiaient un porc que le père patrat tuait avec un silex, en invoquant Jupiter Férétrien. Le texte du traité était gravé sur une table de bronze et gardé au Capitole.

Il ne faut pas confondre les traités avec les « *sponsiones* » ou stipulations faites directement par un général avec l'ennemi sous sa propre responsabilité. La

[1] Ces traités étaient conclus tantôt pour un temps limité *indutiae*), tantôt à perpétuité (*foedera amicitia causa facta.*) Dans cette catégorie, il faut faire figurer l'*hospitium publicum*, sorte de contrat intervenu entre deux peuples qui se concèdent mutuellement des avantages réciproques, probablement tout ce que comporte *l'hospitium privatum* et, en outre, le *connubium*, c'est-à-dire le droit de se marier *ex justis nuptiis* entre habitants des deux cités, le *commercium* ou droit de contracter dans chaque pays selon le droit civil du pays et la *recuperatio*, c'est-à-dire l'organisation d'une procédure à suivre pour juger les procès s'élevant entre les citoyens des villes signataires. Nous sommes réduits à des hypothèses sur cette forme de traité, dont l'existence ne paraît pas douteuse, mais dont nous ignorons les formes et les effets.

L'*hospitium privatum* était un contrat intervenu entre deux *gentes* de villes différentes, entre lesquelles devait peut-être déjà exister l'*hospitium publicum*. Ce contrat assurait à l'*hospes* le droit d'être reçu et hébergé par son hôte, quand il se trouvait dans sa cité, ainsi que le droit d'être représenté par lui en justice, s'il avait un procès. (Tite-Live, XLII, 1. — Festus, *Ep* 5. — Cicéron, *de divin.* 20).

sponsio n'engageait le peuple romain qu'autant qu'elle était ratifiée par le Sénat. Si la ratification est refusée, le négociateur est traité, comme le sont tous les violateurs du droit des gens ; il est livré à l'ennemi par le père patrat (*deditio*).

CHAPITRE XV

L'ARMÉE

I. — Recrutement et organisation.

Pendant la durée de la République, les institutions militaires ont subi de graves variations quant au recrutement des troupes, quant à leur organisation, quant à l'administration des armées. On ne commence à avoir quelques notions sur la composition de l'armée romaine qu'à partir de Servius. Avant cette époque, elle semble n'avoir compris qu'une légion composée de 3,000 fantassins et de 300 cavaliers, dont chacune des trois tribus primitives fournissait une égale portion.

Que l'organisation militaire ait été l'objet principal de la réforme de Servius ou qu'elle n'en ait été qu'un des effets, il est certain qu'à partir de ce moment le recrutement se fit à l'aide des classes de la nouvelle constitution, dont le caractère militaire est indéniable.

I. Recrutement. — Les principes du recrutement paraissent avoir été les suivants :

1° Le service militaire est obligatoire, à partir de 17 ans, pour tous les citoyens faisant partie des cinq classes [1], sans distinction entre les patriciens et les plébéiens. Les citoyens n'appartenant pas aux cinq classes étaient dispensés du service militaire. De 17 à 46 ans, les citoyens devaient faire au moins dix campagnes à cheval ou seize à pied [2]. Dans les circonstances graves, on pouvait pourtant prolonger leur temps de service [3].

2° Les *juniores* forment l'armée active, les *seniores* l'armée de réserve. Néanmoins le rôle militaire des centuries de *seniores* est fort obscur et prête à de nombreuses controverses [4].

3° Les soldats s'équipent et s'arment à leurs frais. Leurs armes offensives et défensives varient avec la classe à laquelle ils appartiennent. Les citoyens de la première classe ont le casque, la cuirasse, les jambières et le bouclier rond en métal (*clypeus*) ; ceux de la 2e classe n'ont pas de cuirasse et portent le bouclier carré en bois (*scutum*) ; ceux de la troisième classe n'ont que

[1] Etaient cependant exempts du service militaire : les individus trop faibles pour porter les armes ; ceux qui avaient achevé leur temps de service ; ceux qui en étaient dispensés à raison de leurs fonctions, comme les prêtres, ou des services qu'ils rendaient à la République, comme les habitants des colonies maritimes. (Tite-Live, VI, 6 ; VII, 28 ; XXVI, 3.)

[2] Polybe, VI, 19.

[3] Tite-Live, XLII, 43.

[4] L'opinion générale est, en effet, que des quatre légions primitives, deux étaient levées dans les centuries de *juniores* et deux, avec un effectif moins considérable, dans les centuries de *seniores*. Cette hypothèse nous paraît peu probable, car il eût été singulier de faire partir les vieillards avant d'avoir enrôlé plus du tiers des jeunes gens, puisque, comme le fait remarquer M. Bouché-Leclercq, la statistique établit que le nombre des hommes de 17 à 46 ans est triple de celui des hommes de 46 à 60 ans.

le casque et le *scutum*. Les citoyens des autres classes n'entrent pas dans la composition de la phalange.

4° Les plus riches étaient seuls admis à servir dans la cavalerie ; ils formaient les centuries de chevaliers et avaient un cheval fourni et entretenu par l'Etat.

Ces principes furent modifiés par les réformes militaires de Camille, l'introduction de la solde et la création d'une cavalerie distincte de celle fournie par les 18 centuries de chevaliers [1].

Quant aux citoyens qui n'avaient pas le cens nécessaire pour faire partie des légions, on les utilisa d'abord sur la flotte, mais ce cens lui-même fut abaissé à 1500, puis à 375 as, lorsque la solde permit d'appeler les pauvres au service [2]. Enfin Marius supprima toute condition de ce genre et fit entrer dans l'armée les plus misérables des citoyens [3]. A partir de ce moment, bien que le service militaire restât obligatoire pour tous en principe, l'appât de la solde attira assez de volontaires pour assurer le recrutement de l'armée et les citoyens des classes riches ne prenaient plus de service que s'ils voulaient parcourir la carrière des honneurs, car les lois exigeaient encore des candidats aux magistratures, un certain nombre d'années de service militaire [4]. A par-

[1] Sur la constitution de cette chevalerie *equo privato*, les historiens sont en désaccord profond. Voyez sur ce point le chapitre x.

[2] Cicéron, *De Rep.* II, 22. — Aulu-Gele, XVI, 10. — Avant cette époque et probablement au temps de la censure de Camille (403 av. J.-C.), le cens nécessaire pour faire partie de l'armée de terre avait déjà été abaissé de 12500 as à 4000.

[3] Jusqu'à cette époque les *capite censi* n'avaient fait partie de l'armée qu'accidentellement, dans des circonstances graves ; après Cannes, on était même allé jusqu'à enrôler 8000 esclaves (*volones*) auxquels le Sénat accorda la liberté en récompense de leur conduite. (Tite-Live, XXIV, 18).

[4] Dix années au moins.

tir de ce moment, Rome cesse d'avoir une armée de citoyens, pour avoir une armée permanente, recrutée parmi des gens qui trouvaient là un métier lucratif.

Jusqu'à Marius, la levée des légions n'avait lieu qu'au moment d'entrer en campagne. Polybe [1] rapporte comment se faisait le recrutement. Les consuls convoquaient tous les citoyens par tribus. Tous les citoyens devaient répondre à cette convocation sous les peines les plus sévères, qui allaient jusqu'aux verges et la réduction en esclavage. On procédait à l'élection des 24 tribuns des légions, puis les consuls faisaient leur choix (*dilectus*). Ils appréciaient, séance tenante, les cas de réforme et de dispense. En général, les consuls reprenaient d'abord les anciens soldats et centurions qui demandaient à reprendre du service (*evocati*) [2]. Ensuite pour constituer l'effectif des légions, on tirait au sort une tribu, les consuls en appelaient nominativement tous les jeunes gens, quatre par quatre, en les répartissant entre les quatre légions ; on tirait ensuite une seconde tribu et ainsi de suite jusqu'à ce que les cadres soient complets [3]. Mais ces formalités supposent que la levée se faisait par tribus et non par centuries, comme elle dut certainement avoir lieu dans les premiers temps de la République

[1] Polybe, VI, 19-20.

[2] La situation des *evocati* sous la République n'est pas aussi bien déterminée que sous l'empire. Mommsen prétend que l'*evocatus* sous la République n'est pas un soldat régulier, mais un soldat non assermenté et servant sans solde ; tandis que sous l'empire, l'*evocatus* a une situation militaire bien nette et occupe dans la hiérarchie une place à côté du centurion. D'après Schmidt, à la fin de la République, les *evocati* étaient tous les rengagés.

[3] Dans des circonstances graves, on appelait les citoyens aux armes et les délégués des consuls (*conquisitores*) engageaient ceux qui se présentaient les premiers, sans choix aucun. Ces engagés étaient encore appelés *evocati*,

où probablement chaque centurie de *juniores* devait fournir un effectif suffisant égal pour toutes ; les hommes de la même centurie étaient sans doute également repartis entre les quatre légions. De cette façon la charge du service militaire atteignait plus lourdement les centuries de la première classe que les autres, puisque, quoique moins nombreuses, elles devaient fournir un même nombre de combattants. C'était parfaitement juste, étant donnée la corrélation que le système de Servius établissait entre le service militaire et les droits politiques.

Après l'enrôlement tous les hommes et tous les officiers prêtaient serment et les légions étaient constituées.

Cette procédure disparut lorsque les armées devinrent permanentes. On n'avait plus qu'à maintenir l'effectif des légions constituées, ce qui se faisait facilement par les enrôlements volontaires, surtout depuis l'extension du droit de cité à tous les italiens, après la guerre sociale.

II. La Légion. — La grande unité tactique de l'armée romaine est la légion. Remontant à la plus haute antiquité, la légion compta d'abord 3,000 soldats ; plus tard, ce chiffre fut porté à 4,200, puis à 5,000. Sous Marius, chaque légion avait plus de 6,000 hommes.

Dans l'organisation de Servius, le rang de chaque homme lui était assigné d'après la classe à laquelle il appartenait. On ne s'explique pas bien comment pouvait manœuvrer cette phalange servienne. Camille, rompant toute corrélation entre le rang du soldat et sa classe, divisa les hommes de la légion en trois catégories, d'après leur âge, les *hastati*, les *principes* et les *triarii-pilani* et forma trois lignes de bataille d'épaisseur ; tous avaient une armure complète, le *scutum* et

l'épée, avec une seule différence : les deux premiers rangs avaient le javelot (*pilum*), tandis qu'au troisième rang, les *triarii* avaient la lance[1]. Les plus jeunes et les plus pauvres formaient l'infanterie légère qui accompagnait la légion (*velites*)[2].

La grosse infanterie de chaque légion était divisée en 30 manipules, 10 pour chaque catégorie de fantassins, mais les manipules d'*hastati* et de *principes* avaient deux fois plus d'hommes que les manipules de *triarii* ; les premiers comptaient, en effet, 120 hommes tandis que les autres n'en avaient que 60. Il y avait donc dans la légion 1,200 *hastati*, 1,200 *principes* et 600 *triarii*. Chaque manipule était divisé en deux centuries commandées chacune par un centurion ; le centurion de la première commandait le manipule. A chaque centurie étaient attachés 20 hommes d'infanterie légère, ce qui faisait pour toute la légion 1,200 velites. Telle est l'organisation décrite par Polybe[3] ; cette légion comptait donc 4,200 hommes.

Plus tard, dans le dernier siècle de la République, la légion se divisa en dix cohortes comprenant chacune trois manipules, correspondant aux trois catégories de fantassins et se subdivisant à leur tour en deux centu-

[1] L'expression qui désigne le soldat correspond mal à son arme et à son rang ; ainsi ce sont les *hastati* qui ont le javelot (*pilum*) et les *pilani* qui ont la lance (*hasta*), et ce sont les *principes* qui sont en second rang. Il est probable que c'est le vestige d'une organisation antérieure de la légion que nous ne connaissons pas et dont les désignations ont subsisté, bien qu'elles ne soient plus en conformité avec le nouvel ordre.

[2] Les *velites*, mentionnés pour la première fois à l'époque des guerres puniques, le sont pour la dernière fois pendant la guerre de Jugurtha. Ils existaient cependant depuis Servius, mais avant la fin du IIIe siècle, on les appelait *rorarii*.

[3] Polybe, VI, 21.

ries. Lorsque la légion avait 6,000 hommes, chaque cohorte en comptait 600, chaque manipule 200 et chaque centurie 100. Dans les légions moins nombreuses l'effectif de chaque subdivision diminuait proportionnellement [1].

Dans le dernier siècle de la République, on fit enfin disparaître l'infanterie légère et la distinction des soldats en *hastati*, *principes* et *triarii* ne correspondit plus à rien de réel. Toute l'infanterie de la légion fut mise sur un pied absolu d'égalité.

La cavalerie ne formait point une division de l'armée. Chaque légion avait sa cavalerie, 300 cavaliers divisés en 10 escadrons commandés chacun par un décurion.

Le mode de recrutement de cette cavalerie prête à de vives controverses. A l'époque de la réforme de Servius, la chevalerie comprenait six centuries auxquels Servius en ajouta 12. Il exista toujours, entre les nouvelles et les anciennes centuries, une différence qui apparaît clairement dans les textes, mais dont les motifs sont fort obscurs et donnent lieu à de nombreuses hypothèses. Les cavaliers pris dans ces centuries, avaient un point commun ; tous avaient un cheval fourni et entretenu par l'Etat ; ils formaient ce que les historiens modernes appellent les chevaliers *equo publico*. Mais cette cavalerie devint insuffisante et finit même par ne plus former un corps militaire organisé. Elle fut remplacée par une autre cavalerie recrutée parmi les jeunes gens de la première classe qui s'équipaient à leurs frais et qu'on appelle pour cela les chevaliers *equo privato*. Ils avaient une solde triple de celle des

[1] A une date indéterminée, la manipule disparaît et les seules subdivisions de la légion sont la cohorte et la centurie.

fantassins. Cette cavalerie légionnaire finit elle-même par disparaître et fut remplacée par des contingents empruntés aux *socii*, qui fournissaient en général de meilleurs cavaliers que les Romains. Dans les derniers temps de la République, l'armée romaine n'a plus que cette cavalerie, absolument indépendante des légions.

Outre son infanterie et sa cavalerie, chaque légion comptait un certain nombre d'ouvriers (*fabri*), armuriers, charpentiers, forgerons, etc., chargés de faire les ponts, de mener les travaux de toute sorte, de construire et de réparer les machines de guerre, etc. Ils étaient sous les ordres d'un officier spécial, dit *praefectus fabrum*.

L'armée romaine se composait d'un certain nombre de légions. Au temps de Polybe, on en levait pour chaque campagne, quatre qui, avec les contingents fournis par les alliés, formaient deux armées. Plus tard, le nombre des légions fut augmenté. Pendant la seconde guerre punique, il y en eut 18 et même 23. Dans le dernier siècle de la République, il y eut 46 légions. Chacune d'elles avait son enseigne (*vexillum*)[1] et portait un numéro d'ordre.

III. Socii et auxilia. — Les légions n'étaient pas les seules troupes que les Romains puissent mettre en ligne; il y avait aussi les *socii*. On appelait ainsi les contingents fournis par les alliés italiques et les colonies latines. Le contingent de chaque ville formait une cohorte qui était commandée par un chef allié (*praefectus cohortis*). Cette cohorte était probablement organisée comme la cohorte romaine. Dans une armée, les cohortes alliées étaient divisées en deux groupes (*aleae*), l'un

[1] Chaque manipule avait aussi son guidon. Plus tard, ce fut la cohorte qui eut le guidon.

combattant à l'aile droite, l'autre à l'aile gauche des légions. Chaque aile était commandée par trois officiers *romains* (*praefecti socium*), nommés par le consul. La cavalerie était divisée comme l'infanterie.

En général, une armée comprend autant de fantassins alliés que de fantassins romains, mais la cavalerie alliée est trois fois plus nombreuse que la cavalerie romaine. Après la guerre sociale, et l'extension du droit de cité à tous les Italiens, tous les *socii* formèrent des légions.

Les légions et les *socii* formaient l'armée régulière qui comprenait encore un corps particulier, la *cohors praetoria*, garde d'honneur du général en chef. Le général la composait, à son gré, de soldats d'élite, fantassins et cavaliers ; elle comptait même les chevaliers romains qui servaient encore dans l'armée.

Lorsque Rome, étendant sans cesse ses conquêtes, dut aller combattre en dehors de l'Italie, elle adjoignit à ses armées une nouvelle catégorie de troupes qui furent les *auxilia*. Ces troupes étaient constituées avec des mercenaires ou des contingents fournis par des alliés extra-italiques. Elles étaient divisées comme les *socii* et étaient utilisées de la même façon.

Suite de l'armée. — Enfin, une armée romaine traînait dernière elle une foule d'individus non enrolés, ne combattant pas ; c'étaient les vivandiers (*lixae*) et les valets de l'armée (*calones*). Il n'y eut d'abord que les officiers et les cavaliers qui eurent le droit d'emmener des *calones*, mais peu à peu les légionnaires se firent suivre par des valets qui les aidaient à porter leurs fardeaux et à faire leurs corvées. Cette suite devint à la fin aussi nombreuse que l'armée des combattants. Pendant la bataille, on lui laissait la garde du camp

et des bagages (*impedimenta*). Comme le dit fort bien M. Fontaine[1], c'était le train des équipages.

II. — Commandement de l'armée et discipline.

I. Commandement en chef. — Le commandement en chef de l'armée appartient aux consuls. Lorsque les quatre légions régulières formaient deux armées, chaque consul en commandait une ; si elles n'en formaient qu'une, les consuls la commandaient tour à tour, chacun pendant vingt-quatre heures, sauf arrangement contraire entre eux.

Dans les grandes guerres, lorsque la République compta plus de deux armées, la troisième et les suivantes étaient commandées par un préteur ou un promagistrat[2]. Pendant les périodes de dictature, c'était naturellement au dictateur qu'appartenait le commandement en chef.

Dans le dernier siècle de la République, le commandement de l'armée n'appartint plus régulièrement aux consuls et aux préteurs. Dès que Rome commença à réduire en provinces romaines les pays conquis, les préteurs chargés de les gouverner commandèrent les troupes qui se trouvaient sur leur territoire ; lorsque ces provinces furent administrées par des magistrats sortis de charge et auxquels on continuait leur *imperium*, le commandement militaire passa entre les mains de ces promagistrats.

Le général en chef reste à la tête des troupes tant

[1] *L'armée Romaine*, p. 67.

[2] Tite-Live, VI, 22 ; XXII, 45 ; XXVI, 2 ; XXVIII, 9, 38, etc. — Polybe, VI, 19.

que dure son *imperium*. Dès qu'il expire, son commandement prend fin, à moins qu'il n'y soit prorogé par un S-C, comme cela arriva plusieurs fois,, ou bien qu'il ne soit réélu par les comices, comme le fut Marius, par exemple.

Enfin, dans le dernier siècle de la République, on vit des armées en campagne commandées jusqu'à la fin de la guerre par le même général, sans égard au temps pendant lequel il exerçait ses pouvoirs, soit comme proconsul, soit comme gouverneur de province, soit même en vertu d'un *imperium* extraordinaire.

L'état-major du général en chef se composait du questeur, dont nous parlerons plus loin, et des lieutenants (*legati*). Les lieutenants, dont le nombre variait avec l'importance des commandants, étaient choisis par le général. Leurs fonctions étaient multiples ; ils formaient le conseil de guerre du général ; ils remplissaient des missions temporaires. Les jours de batailles, ils commandaient les ailes de l'armée et les troupes mises en réserve. Parfois même, le général leur confiait un corps d'armée pour aller opérer à distance, comme fit Labienus dans la guerre des Gaules. En un mot, ils suppléaient le général pour tout ce que celui-ci ne pouvait pas faire lui-même.

II. Commandement des légions. — Les officiers de la légion étaient les tribuns, les centurions, les *optiones* et les *signiferi ;* pour la cavalerie, il y avait des décurions et des *optiones* ou *coactores*.

Tribuns. — Les tribuns étaient les chefs de la légion. Chaque légion est sous les ordres de six tribuns militaires qui la commandent tour à tour, chacun pendant deux mois[1].

[1] Polybe, VI, 34. Mommsen pense que le commandement alter-

Ces tribuns, d'abord choisis par le consul, furent, à partir de 362 avant Jésus-Christ, nommés dans les comices par tribus. En 362, on en nomma six, puis treize en 311, puis vingt-quatre, c'est-à-dire tous les tribuns des légions, au nombre de quatre, qui formaient alors l'armée romaine.

Lorsque le nombre des légions augmenta, on continua d'élire les tribuns des quatre premières légions qu'on appelait *tribuni comitiati*, par opposition aux tribuns des autres légions, choisis par les généraux et désignés sous le nom de *tribuni Rufuli*.

Sous la République, une seule exception fut faite à cette organisation du commandement de la légion. Pendant la guerre des Gaules, sans toucher en rien au tribunat, César mit à la tête de chaque légion un de ses *legati*, qui la commanda d'une façon permanente et par dessus les tribuns.

Les tribuns militaires, même les tribuns *Rufuli*, n'étaient point des soldats sortis du rang ; ceux-ci ne pouvaient dépasser le grade de centurion. Ce n'est que sous l'Empire, quand l'aristocratie n'existera plus du tout, que les centurions pourront arriver aux grades supérieurs. Sous la République, les tribuns sont choisis parmi les jeunes gens des grandes familles qui débutent par ce grade dans l'armée, après avoir, cependant, fait plusieurs campagnes dans l'état-major d'un général[1] ; on vit aussi servir comme tribuns des hommes muris dans le service militaire.

Centurions. — A toute époque, la subdivision militaire de la légion fut la centurie. L'effectif de la centu-

nait jour par jour entre les tribuns, sauf arrangement contraire entre eux.

[1] Tite-Live, XLIV, 1. — César, *De bell. Gall.* I, 52.

rie varia souvent, mais le nombre de centuries ne varia pas ; il y en eut toujours soixante.

A la tête de chaque centurie était un centurion [1]. Il y avait dix manipules de *hastati*, dix de *principes* et dix de *triarii*. On désignait les centurions par le numéro de leur manipule, avec l'indication de la nature des soldats qui la composait, et les deux centurions du même manipule étaient distingués entre eux par les mots *prior* et *posterior* ; ainsi le *tertius hastatus prior* est le centurion de la première centurie du troisième manipule des *hastati*.

Lorsque la cohorte eut été organisée et que la différence entre *hastati*, *principes* et *triarii* eut disparu, on conserva les expressions pour désigner les centurions. Le numéro s'appliqua à la cohorte, le mot *triarius* au *pilus*, au premier manipule, le mot *princeps* au second et le mot *hastatus* au troisième, et dans chaque manipule les centuries furent distinguées comme autrefois par les mots *prior* et *posterior* ; de cette façon le *secundus princeps posterior* fut le centurion de la seconde centurie, du second manipule, de la seconde cohorte et le *tertius hastatus prior* fut le centurion de la première centurie du troisième manipule de la troisième cohorte. Les inscriptions portent presque toujours toutes ces indications avec le numéro de la légion.

Chaque manipule est commandé par le centurion de la première centurie, qui a par conséquent sous ses ordres le centurion de la seconde. Il en fut sans doute de même lorsque la légion fut divisée en cohortes.

Les centurions sont choisis parmi les soldats ; ils on

[1] On le désigne aussi sous le nom de *ductor ordinis* ou même *ordo*.

pour insigne un bâton de ceps de vigne (*vitis*). Leur nomination appartient aux tribuns[1]. L'avancement entre eux se fait de la façon suivante : le dernier nommé dans chaque catégorie de fantassins, commande la seconde centurie du 10e manipule, puis passe par toutes les secondes centuries du 10e manipule au 1r ; de la seconde centurie du 1r manipule, il passe à la 1re du 10e manipule et s'élève ainsi jusqu'à la 1re centurie du 1r manipule. On discute beaucoup si cette règle d'avancement reste la même, après la division de la légion en cohortes, ou si, au contraire, l'on avança par cohorte. Ce dernier système semble peu vraisemblable car le même centurion, après avoir commandé la seconde centurie des *hastati* de la 10e cohorte passerait à la 1re, puis à la seconde des *principes*, et ainsi de suite, de telle façon qu'il serait successivement commandant de manipule, puis en sous-ordre. Il est probable que, comme auparavant, il commandait toutes les secondes centuries de la cohorte puisqu'il passait ensuite aux premières jusqu'à ce qu'il soit le *primipilus prior*[2], c'est-à-dire le centurion de la 1re centurie de la cohorte. C'étaient probablement ces centurions qu'on appelait *primi ordines* et qui jouissaient de certains droits et d'une certaine autorité sur tous les autres centurions.

Optiones et *signiferi*. — C'étaient les officiers inférieurs de la légion. Chaque centurion avait sous ses ordres un *optio* ou *coactor*, sorte de lieutenant qui marchait en queue de la centurie. Chaque manipule et plus tard chaque cohorte avait son guidon (*vexillum*), porté par un officier subalterne, le *signifer*. D'abord nommés par

[1] Polybe, VI, 24. — Tite-Live, XLII, 31, 34.

[2] C'était à ce centurion qu'était confiée la garde de l'aigle de la légion.

les tribuns, ils furent plus tard choisis par les centurions .

Officiers de cavalerie. — La cavalerie légionnaire est sous les ordres de trente décurions, trois par *turma.* Chaque *turma* est divisée, en effet, en trois lignes de cavaliers ; à la tête de chacune d'elles marche le *decurio.* Chaque décurion, comme chaque centurion, a un *optio* sous ses ordres. Tous ces officiers étaient nommés par les tribuns.

Les tribuns de la légion commandaient la cavalerie comme l'infanterie ; néanmoins on vit parfois un tribun spécial commander la cavalerie de la légion ou même un *legatus* commander en chef la cavalerie de toute l'armée.

III. Commandement des socii et des auxilia. — Les contingents formés par les alliés, *socii* et *auxilia*, étaient commandés par des officiers du pays ; le contingent d'une ville était sous les ordres d'un chef unique, dit *praefectus cohortis.* Mais, adjoints à l'armée romaine, ils formaient, comme nous l'avons dit, deux groupes (*alae*) considérés comme l'équivalent de deux légions. Chacun de ces groupes était commandé par trois officiers supérieurs romains *praefecti socium ;* ils étaient nommés par le consul et étaient assimilés, quant au grade, aux tribuns militaires.

La cavalerie alliée, dont les *turmae* sont sous les ordres d'officiers nationaux, est commandée supérieurement à chaque aile par un officier romain, *praefectus equitum*, qui a le grade des *praefecti socium.*

Discipline. — On sait quelle était la discipline sévère des armées romaines. Le sens de l'obéissance passive ne fut jamais plus développé que chez les Romains : il

[1] Polybe, VI, 24. — Tite-Live, VIII, 8.

faut bien ajouter qu'ils savaient mettre les intérêts de la patrie au-dessus de leurs haines et de leurs colères et l'on vit plus d'une fois le peuple choisir l'un de ses ennemis pour lui confier le commandement d'une armée. L'obéissance ne leur coûtait pas ; on vit Caton et Flamininus servir comme tribuns militaires, après avoir été consuls et souvent de vieux généraux servirent de lieutenants à des jeunes chefs, qu'ils avaient autrefois eus sous leurs ordres : Scipion l'Africain fut *legatus* de son frère et Pompée, dans la guerre des pirates, eut sous ses ordres douze personnages consulaires qui tous avaient commandé en chef.

Pour maintenir l'ordre et encourager les bons soldats, les officiers avaient à leur disposition une série de peines et de récompenses. Les peines étaient les suivantes :

1° Peines flétrissantes, dégradation(*militiae mutatio* ou *gradus dejectio*), corvées, désarmement et congé infamant (*missio ignominosa*). Ce congé entraînait la perte de tout droit au butin ou à la retraite et avait même des conséquences civiles.

2° La privation de solde ou de butin, peine qu'on appliquait parfois à des légions entières ; dans ce cas, la campagne ne comptait pas comme temps de service.

3° Les peines corporelles, la bastonnade, l'exposition sans armes devant le prétoire, les fers aux pieds, etc.

4° La peine de mort. Il arrivait quelquefois que toute une troupe était condamnée à mort. Dans ce cas on *décimait*, c'est-à-dire qu'un dixième des soldats, désigné par le sort, était exécuté.

La peine capitale ne pouvait être prononcée que par le général en chef, qui, seul aussi, avait le droit de punir

les officiers ; les autres peines pouvaient être infligées par les *legati*, les tribuns et les *praefecti*.

Les récompenses n'étaient pas moins nombreuses que les peines. En dehors des récompenses courantes, comme les suppléments de solde, les parts plus fortes de butin, etc., il y avait les récompenses honorifiques. C'étaient pour les soldats, des décorations qui consistaient en chaînes, en colliers, en bracelets, en agrafes, en médaillons, en aigrettes ; pour les officiers, c'étaient des piques d'honneur (*hastae purae*), des armures (*spolia*), des guidons et des couronnes[1] ; enfin, pour les généraux, il y avait la couronne obsidionale et le triomphe avec ses diminutifs, le triomphe sur le mont Albain et l'ovation. Enfin, pour celui, soldat, officier ou général, qui avait tué le chef ennemi, il y avait la consécration des dépouilles *opimes* à Jupiter Capitolin.

III. — De la solde militaire.

Jusqu'à l'époque de Camille, le service militaire obligatoire fut gratuit ; les soldats devaient s'équiper et se nourrir à leur frais, les cavaliers seuls recevaient une somme déterminée pour l'achat d'un cheval et son entretien. Cependant, il n'est pas certain que dans la pratique les choses se soient passées aussi simplement et

[1] C'étaient la couronne murale, la couronne vallaire ou la couronne navale, accordée à celui qui le premier était monté à l'assaut, avait franchi le retranchement d'un camp ennemi, ou était monté à l'abordage — la couronne d'or, accordée pour fait de guerre, — la couronne civique, donnée à celui qui avait sauvé un citoyen sur le champ de bataille. La couronne obsidionale était accordée au général qui avait débloqué une place assiégée.

peut-être le *tributum ex censu* servait-il déjà à équiper et à entretenir sous les armes les hommes de la tribu. Seulement le tribut ne passait pas dans la caisse publique et était directement employé à cet usage par les *curatores tribuum*, qui le levaient. Dans tous les cas, ce système devint inapplicable, dès qu'il fallut faire des campagnes plus longues et à distance de Rome.

Pendant la longue guerre contre les Véïens, l'Etat dut pourvoir lui-même à l'entretien de ses troupes et c'est à cette époque (406 avant Jésus-Christ) que remonte l'introduction de la solde dans l'armée romaine. Donnée d'abord à l'infanterie, elle fut accordée aussi à la cavalerie trois ans après, en 409[1]. On ne sait pas cependant si la solde fut jamais étendue aux *equites equo publico*.

Il est aussi très difficile d'évaluer la solde du soldat romain. Polybe la fixe à 2 oboles par jour, soit 220 drachmes par an ou 1200 as *sextantaires*. On payait aux hommes six mois de solde à l'avance (*stipendium semestre*), quelle que soit la durée de la campagne ; mais si elle durait plus de six mois, les soldats avaient droit à la solde entière de l'année et recevaient un second semestre. Quand les armées devinrent permanentes, la solde fut augmentée et régulièrement payée par semestre.

La solde des centurions était double et celle des cavaliers triple ; mais il ne paraît pas qu'il y eût eu d'autres différences dans les soldes militaires. Les tribuns, les *praefecti*, les *legati* et les généraux servaient sans solde.

Mais le soldat devait encore s'équiper et s'entretenir à ses frais et toutes les fournitures que lui faisait l'Etat,

[1] Tite-Live, IV, 59 ; V, 7.

en nourriture, en vêtements ou en armes, étaient imputées sur la solde. Il en fut ainsi jusqu'à la fin de la République et même sous l'Empire.

L'État ne devait pas de solde aux alliés, mais il leur fournissait une solde en nature, savoir : deux boisseaux de blé par mois par fantassin et 1 boisseau 1/2 de blé et 5 boisseaux d'orge par cavalier [1].

Le butin venait dans une certaine mesure augmenter les ressources du soldat. Avant l'institution de la solde, il est probable que le butin appartenait légalement aux légionnaires et servait à les couvrir de leurs dépenses. Quand ils furent payés, il semble que le butin dût revenir au Trésor. Ce fut bien ce qui dut avoir lieu théoriquement, mais jamais le Sénat ne put faire prévaloir complétement les droits du Trésor contre l'ancien usage et les réclamations des soldats et des généraux que suscitait le nouveau. Aussi dans la pratique, les soldats ne détournaient rien du butin qu'ils faisaient et remettaient tout au général en chef, mais celui-ci, soit à Rome, soit sur le champ, en partageait la plus grande part entre les soldats [2], proportionnellement à la solde de chacun et versait le surplus au Trésor, sans qu'aucun compte lui fût demandé à cet égard.

Le payement de la solde était fait par le questeur militaire, qui accompagnait le commandant en chef. Ce magistrat, élu dans les comices par tribus, suppléait le général dans toute l'administration de l'armée, dont il était comme l'intendant général.

[1] Polybe, VI, 39.

[2] Tite-Live, X, 17, 20 ; XXXV, 12 ; XXXVIII, 9 ; XXX, 45, etc. — Polybe, X, 16, XI, 3, XIV, 7.

IV. — De la marine.

La marine militaire ne remonte pas plus haut que les guerres puniques et, à vrai dire, elle ne fut jamais bien organisée sous la République ; elle ne joua jamais le grand rôle que dans la guerre contre les pirates et dans les luttes civiles entre les triumvirs. Avant ce moment, on improvisait presque toujours les flottes dont on avait besoin, en construisant dans les arsenaux de l'État (*navalia*) des navires de modèle grec, ou en empruntant des vaisseaux aux alliés.

Les équipages se composaient : 1° de rameurs pris parmi les esclaves, 2° de matelots recrutés parmi les alliés maritimes (*socii navales*), les affranchis, les colons des colonies situées sur les côtes ou les citoyens trop pauvres pour faire partie des légions ; 3° de soldats (*classici milites*) qui étaient ordinairement des légionnaires détachés pour servir sur les vaisseaux [1].

Chaque navire portait trois officiers de marine : le *praefectus navis*, qui commandait le bâtiment, le *magister navis*, qui était le timonier-chef et le *gubernator*, qui était le timonier en second.

Le commandement des flottes appartenait aux mêmes chefs que le commandement de l'armée de terre, c'est-à-dire aux consuls et aux promagistrats. Exceptionnellement, le Sénat confia ce commandement à des officiers spéciaux, appelés *duumviri navales* [2].

[1] Polybe, VI, 19. — Tite-Live, XVI, 35, XXIX, 25, XXXVI, 2, 3, XL, 18, etc... Voy. F. Robiou. *Le recrutement de l'état-major et des équipages des flottes romaines.*

[2] Tite-Live, XXXII, 16, XL, 18.

CHAPITRE XVI

LES FINANCES

Sous la République, les impôts qui frappaient directement les citoyens romains, ne furent jamais très lourds, même après l'établissement de la solde militaire. Les dépenses n'étaient pas considérables et la République avait, pour y pourvoir, deux sources de revenus qui la dispensaient de recourir au *tributum*, dans des proportions importantes. Ces deux sources, l'une accidentelle, l'autre régulière, étaient : 1° le butin fait par les armées en campagne, qui, à certains moments, comme après la conquête de la Macédoine, fut assez important pour permettre de ne pas lever le tribut, 2° le revenu de l'*ager publicus*, qui était considéré comme la source la plus naturelle des ressources de l'Etat. Mais avant de dire en quoi consistaient ces revenus de l'*ager publicus*, il est indispensable de donner quelques notions préliminaires, sur la constitution du domaine public.

1. — Le domaine public romain.

Le domaine public comprend

1° L'*ager publicus*, en Italie.

2° Le sol provincial.

3° Les voies de communication, les aqueducs, les rivières, les ponts, les égoûts, les marchés, les ports, etc.

4° Les bâtiments et constructions publics.

5° Les mines et les carrières.

Occupons-nous seulement des terres appartenant à l'Etat. Il faut d'abord distinguer entre le sol italique et le sol provincial.

1.Sol italique. — Aussi haut qu'on puisse remonter dans les annales de l'histoire romaine, on trouve une partie du territoire, appartenant non à telle ou telle famille, non à telle ou telle *gens*, mais à la collectivité nationale, l'*ager publicus*, dont l'administration appartient au roi. Cet *ager publicus* s'accrut à mesure que Rome étendit ses conquêtes, car les vainqueurs prirent l'habitude de s'emparer quelquefois de la totalité et souvent au moins d'une partie importante des terres des vaincus[1]. Ces terres s'ajoutaient à l'*ager publicus* et devenaient la propriété du peuple romain.

Comment l'Etat tirait-il parti de sa propriété? Tant que ces terres restaient dans le domaine public, personne n'avait le droit de se les approprier et le Trésor ne pouvait en jouir que de deux manières, soit en les aliénant, soit en en laissant la jouissance à des particuliers,

[1] Au moins un tiers. (Tite-Live, x, 1. — Denys, II, 35, L, 53.) — Souvent ce *quantum* fut dépassé; à Capoue, les Romains prirent tout.

moyennant une redevance, *vectigal*, qui avait ainsi plutôt le caractère d'une rente foncière que celui d'un impôt foncier. L'Etat usait de l'une et l'autre méthode.

Une partie du domaine public était aliénée par l'une des trois voies suivantes :

1° Certaines terres étaient vendues par les questeurs (*ager quaestorius*), pour le prix en être versé au trésor public[1]. Ces terres étaient vendues *ex jure Quiritium* ; elles devenaient ainsi la propriété quiritaire des particuliers.

2° D'autres étaient partagées entre des citoyens romains (*ager adsignatus*), par un sénatus-consulte ou une *lex agraria*[2]. Ceux-ci devenaient propriétaires, mais étaient redevables d'une légère redevance, qui ne pouvait pas être considérée comme un loyer, mais seulement comme le signe du droit éminent de l'Etat.

3° Une partie de l'*ager publicus* était consacrée à la fondation des colonies ; cet *ager colonicus* était divisé en lots attribués à chacun des colons, conformément aux prescriptions de la *lex coloniae*[3].

De ce qu'on n'aliénait pas, les prairies et les bois étaient réservés à l'usage commun, contre une redevance proportionnelle au nombre de têtes de bétail que chacun y envoyait[4], une certaine partie des terres arables étaient affermées par les questeurs[5] et le reste était

[1] Tite-Live, I, 46 ; IV, 48 ; VIII, 11, etc.; Cicéron, *De leg. agr.* III, 2,§ 7. Cette répartition (*adsignatio*) était faite par un délégué du Sénat ou par une commission.

[2] Tite-Live, IV, 48 ; XXVIII, 46. — Cicéron, *De leg. agr.* II, 14, § 20 ; III, 2.

[3] Tite-Live X, 21. — Velleius, Paterculus, I, 14. Postérieurement aux Gracches, les *leges coloniae* sont toujours comprises dans les lois agraires.

[4] Varron, *De re rust.* II, 1. — Cicéron, *Pr. leg. Man.* 6, § 15.

[5] Tite-Live, XXVII, 3, 11 ; XLII, 19.

abandonné à l'*occupatio* des citoyens moyennant un dixième sur les moissons et un cinquième sur les fruits des arbres.

Mais ces occupants n'avaient pas la propriété ; ils n'avaient que la possession, qui était protégée par les *interdits possessoires*[1] du préteur, qui leur permettait de jouir de tous les avantages utiles du droit de propriété, mais qui ne leur constituait pas un titre pour acquérir le *dominium* par *usucapio*[2].

Ce droit d'occupation appartenait-il à tous les citoyens indistinctement ou aux seuls patriciens ? On l'ignore[3], mais il est certain que jusqu'aux lois liciniennes, les patriciens seulement en profitèrent et lorsque les plébéiens purent jouir de ce privilège, il ne fut accessible qu'aux riches. Au bout d'une longue occupation, les occupants oublièrent les conditions de leur possession ; ils prétendirent la transformer en propriété et s'affranchir de toute redevance. Ce fut contre ces usurpations que furent dirigées les lois agraires, causes et origines de tant de troubles dans la République.

La loi *Licinia de modo agrorum*, véritable loi agraire[4], adoptée en 366 av. J.-C., défendit, à qui que ce soit,

[1] On appelait cet interdit : *interdictum de loco publico fruendi.*

[2] C'est-à-dire la propriété *ex jure Quiritium*. Voyez notre *Précis des Institutions civiles.*

[3] Niebuhr prétend que ce droit n'appartenait légalement qu'aux patriciens. Huschke, Marquardt, Soltau, etc., croient au contraire qu'il était général.

[4] Le véritable caractère de cette loi a été déterminé par Niebuhr ; avant lui, on pensait que la défense d'avoir plus de 500 arpents, s'appliquait à l'ensemble de la propriété d'un citoyen et non aux terres occupées. De cette façon, les propriétaires auraient été obligés de vendre immédiatement tout ce qu'ils possédaient en terres au-dessus de 500 *jugera ;* par suite de ces aliénations en masse, le prix de vente aurait baissé, ce qui aurait

sous peine de dix mille as d'amende, d'occuper plus de 500 *jugera* de terres, disposition dont la conséquence était la restitution de l'excédant. La loi fut mal observée et son auteur lui-même, Licinius Stolo, fut condamné pour l'avoir violée[1]. Elle ne ralentit même pas les progrès du mal. A l'époque des Gracches, il était à son comble.

Tibérius Gracchus fit voter, en 133 av. J.-C., la *lex Sempronia agraria*, qui remit en vigueur les dispositions de la loi *Licinia*, en les tempérant. Le maximum fut fixé à 500 arpents, plus 250 par chaque enfant; l'excédant des terres occupées reviendrait à l'Etat qui indemniserait les détenteurs, obligés de restituer, des dépenses utiles faites par eux dans ces champs; enfin les terres recouvrées ainsi par l'Etat seraient distribuées aux citoyens pauvres, à charge pour eux de payer une redevance annuelle à l'Etat. Mais chargé d'appliquer le plébiscite avec son frère et son beau-père, Tibérius fut assassiné par le parti des riches possesseurs atteints par sa loi et qui l'accusèrent d'aspirer à la tyrannie. Son frère Caïus reprit son œuvre, lutta pour la même cause et subit le même sort.

Après les Gracches, les lois et propositions de lois agraires se multiplient. On n'en connaît pas moins de dix[2], jusqu'à la loi *Julia* qui partagea les terres publi-

permit aux citoyens pauvres d'acheter des champs à bon compte. C'est par ce procédé que la loi Licinia serait venue en aide aux prolétaires. Cette explication trouve encore des partisans aujourd'hui.

[1] Tite-Live, VII, 16. — Valère Maxime, VIII, 6, § 9.

[2] Une loi, dont le nom est inconnue, vers 120, la *lex Thoria*, une autre loi dont nous avons des fragments (111 av. J.-C.), la *rogatio Marcia* (104), les *leges Apuleia* (100), *Titia* (99), *Livia* (91), la *rogatio Servilia Rulli* et le projet de loi *Flavia* (61), enfin la loi de Jules César (58).

ques de la Campanie entre les citoyens pauvres ayant trois enfants au moins, ce qui profita, dit-on, à plus de vingt mille *patresfamilias*.

En résumé, cessent de faire partie du domaine public :

1° Les terres aliénées dans les conditions que nous indiquons plus haut.

2° Les terres données, en échange, aux propriétaires dépouillés pour les besoins d'un service public.

3° Les terres abandonnées à leurs possesseurs, par application des lois agraires.

4° Les terres distribuées aux citoyens pauvres, en vertu des lois agraires, soit pour la fondation d'une colonie, soit en dehors de cette condition [1].

5° Les terres qui, n'étant pas encore possédées, seront occupées par un citoyen qui les cultivera, mais seulement jusqu'à concurrence de 30 arpents [2].

En dehors de ces catégories, toutes les terres entrées dans l'*ager publicus* y restent ; cela comprend :

1° Les terres affermées par l'Etat ou dont la jouissance a été concédée à des municipes.

2° Les terres dont la jouissance a été concédée aux riverains des voies publiques, à charge d'entretenir ces voies.

3° Les pâturages et les bois, dont l'usage est commun.

[1] Il y avait pourtant une différence, dans la distribution, entre les deux cas. S'il s'agissait d'une colonie, l'*ager colonicus* était divisé en autant de lots qu'il y avait de colons et la répartition des lots se faisait par le sort. S'il ne s'agissait pas de colonie, la terre à partager, *ager viritanus*, était partagée en lots égaux de la dimension prescrite par la loi et l'on en attribuait un à tous ceux qui le demandaient, tant qu'il y en avait à donner.

[2] C'est une des dispositions de la loi agraire de 111 av. J.-C., dans laquelle se trouvent les énumérations que nous donnons.

4° Le sol des voies publiques.

5° Enfin certaines terres (*trientabula*,) données par l'Etat à ses créanciers en gage. En attendant qu'ils touchent leurs créances, ils possèdent ces terres, moyennant une redevance infime d'un as par arpent[1].

A la fin de la République, l'*ager publicus* n'était plus bien considérable, car toutes les terres cultivables qu'il comprenait, avaient été partagées, à cette époque, entre les vétérans de Sylla et de César[2].

II. Sol provincial. — La condition du sol provincial diffère profondément de la condition du sol italique. Dans les provinces, après les conquêtes, les romains s'emparent de tout le sol ou du moins s'en déclarent propriétaires. Mais ils n'appliquent pas les conséquences de ce principe, qui aboutiraient à la dépossession des habitants ; ils leur laissent la jouissance de la plus grande partie des terres. De cette façon, tout en laissant aux habitants un droit de possession qui leur permettait de jouir de tous les avantages utiles de la propriété, les Romains conservaient la propriété éminente et l'impôt qu'ils réclamaient n'était pas, à vrai dire, un impôt, mais le loyer de la concession faite.

Néanmoins les vainqueurs s'adjugeaient une partie des terres, qui entraient dans le domaine public, d'une façon moins théorique. Ces terres comprenaient :

1° Le sol des voies publiques.

2° Les terres dont la jouissance était concédée aux rois ou cités alliés.

3° L'emplacement de Carthage, dont le sol était consacré[3].

[1] Tite-Live, XXII, 13.

[2] On confisqua même les biens privés pour les distribuer aux colons, anciens soldats.

[3] Cicéron, *De leg. agr.* I, 2, § 5.

4° L'*ager privatus vectigalisque*. C'était les terres vendues au profit du Trésor, ce qu'en Italie on appelait l'*ager quaestorius*.

5° Enfin les terres affermées au profit du Trésor, soit individuellement à des particuliers, soit même à des publicains qui se chargeaient de les sous-louer. Ces terres n'avaient pas la même condition que celles dont la jouissance était laissée aux habitants (*ager publicus stipendiariis datus, adsignatus*) [1], l'Etat les donnait à bail, comme aurait pu le faire un particulier.

Après avoir ainsi passé en revue les conditions diverses de toutes les terres faisant partie du domaine public, nous pouvons aborder l'étude des différentes sources de revenus du Trésor sous la République.

II. — Les recettes.

Les revenus du Trésor public peuvent se ranger sous quatre chefs :

1° Les revenus de l'*ager publicus*.

2° L'impôt sur la fortune des citoyens.

3° Les impôts indirects.

4° Les recettes extraordinaires.

*I. Revenus de l'*ager publicus. — Ces revenus (*vectigalia*) [2] étaient les suivants :

A. — Pour le sol italique :

1° La redevance d'un cinquième sur les moissons et d'un dixième sur les fruits, due par tous ceux qui oc-

[1] *Ager stipendiarius, tributarius.*

[2] Le mot *vectigal* désigne tout impôt, par opposition au *tributum ex censu*. Mais il est souvent pris pour désigner exclusivement les revenus du domaine public.

cupent des terres du domaine public. Cette redevance primitive cessa d'être payée et cette source de revenus subit toutes les fluctuations auxquelles la soumirent les lois agraires.

2° Les redevances (*scripturae*) dues par ceux qui envoient leurs troupeaux paître dans les prairies ou dans les bois de l'Etat.

3° La redevance due généralement à l'Etat par ceux qui ont profité de la distribution de l'*ager viritanus*, faite en vertu d'une loi agraire.

4° La redevance annuelle due, en outre du prix, par ceux qui achetaient des terres vendues par l'Etat (*agri quaestorii*). Il est probable qu'elle était sans importance.

5° La redevance due par les possesseurs des *trientabula*, jusqu'au jour où ils réclament le montant de leur créance. C'était un as par arpent.

B. — Pour le sol provincial :

1° La redevance annuelle due, en outre du prix, par ceux qui achètent les terres de l Etat (*agri privati vectigalesque*). Elle ne devait pas avoir plus d'importance qu'en Italie et n'était même peut-être pas perçue.

2° Le prix de la location des terres, pâturages ou bois donnés, soit directement à des particuliers, soit aux sociétés de publicains.

3° Le *stipendium* ou impôt provincial. C'est le prix de la concession que fait le peuple romain, en laissant aux habitants de la province la jouissance des terres dont il est propriétaire.

Le chiffre de cet impôt varie avec chaque province. Fidèles à leur habitude de respecter, autant que possible, les usages des pays conquis, les Romains calculaient la taxe, due par la province, sur les mêmes bases que les impôts établis avant la conquête. Ils ne chan-

geaient même pas le mode de perception. Cela expliqu les différences du *stipendium*, dans sa quotité et dan son assiette, pour les différentes provinces. Ainsi en Si cile et en Asie, le *stipendium* était payé sous forme d *dîmes*, dont la perception était affermée aux enchères à des sociétés de publicains, qui avaient, pour bénéfice lé gal, l'écart entre le rendement réel de la dîme et l prix d'adjudication [1]. Dans les autres provinces, le *stipendium* était perçu selon les modes d'impôts natio naux, soit l'impôt foncier comme en Egypte, soit la capitation comme en Orient. Parfois, en Sardaigne e même en Espagne, le Sénat préleva le *stipendium* en nature, sous forme du dixième de la récolte du blé [2].

En dehors de toutes les redevances foncières et du *stipendium*, le domaine public procurait encore d'autres ressources à l'Etat. C'étaient :

1° Le produit des mines et carrières. Sous la République, l'État, loin d'en monopoliser l'exploitation, la concédait à des particuliers, moyennant une redevance.

2° Le produit de la location de la pêche dans les lacs et dans les fleuves.

3° Le *solarium*, taxe perçue sur ceux qui élevaient des constructions légères sur le sol public.

4° Le prix de la location des emplacements dans certains bâtiments publics ou dans les bains.

5° La redevance pour l'usage des eaux des aqueducs.

[1] Les publicains se contentaient rarement de ce bénéfice légal. Cicéron nous renseigne sur les exactions dont il se rendaient coupables (*In Verr.* III, 49, § 78). Les gouverneurs de province avaient bien un droit de contrôle sur la gestion des publicains, mais ceux-ci savaient rendre ce contrôle inefficace, en achetant celui qui était chargé de l'exercer.

[2] Tite-Live, XXXVI, 2 ; XXXVII, 2 ; XLII, 31 ; XLIII, 2.

II. L'impôt sur le revenu des citoyens. — C'est le *tributum ex censu.* Il était payé par tout citoyen romain, proportionnellement à la fortune qu'on lui avait reconnue à l'époque du cens. On ne sait pas au juste quel était le *quantum* de cet impôt[1]. Il est d'ailleurs probable que les censeurs jouissaient d'une grande latitude pour sa répartition.

Il semble que cet impôt n'était payé que par les *patresfamilias* majeurs et qu'ils ne l'étaient ni par les veuves ni par les orphelins mineurs. Ceux-ci payaient, à la place du tribut, une contribution dont le produit servait à payer l'*aes hordiarium*, c'est-à-dire la solde donné à chaque chevalier *equo publico* pour l'entretien de son cheval. En outre, les citoyens en dehors des cinq classes ne paraissent pas avoir été soumis au tribut ; ils payaient probablement une capitation.

Cet impôt n'était pas très régulièrement perçu. Il arrivait quelquefois qu'on ne le percevait pas du tout, si le Trésor n'avait pas besoin d'argent ou si une guerre heureuse lui avait procuré les ressources nécessaires ; il arriva même, dans certaines années, qu'on remboursât le tribut déjà payé[2]. Il est vrai que, dans des circonstances graves, le Sénat exigea aussi un second versement de l'impôt[3].

Au commencement de la République, le Sénat l'avait complétement supprimé, mais il fut obligé de le ressusciter vers la fin du ve siècle avant Jésus-Christ, à l'époque de l'établissement de la solde militaire. Les richesses, que la conquête de la Macédoine firent entrer au Tré-

[1] Willems le fixe à 1 pour 1000.

[2] Tite-Live, v, 20, 27. — Pline, xxxiv, 6, § 23. — Denys, xix, 16.

[3] Tite-Live, xxiii, 31.

sor, permirent de le supprimer définitivement[1] ; il ne reparut plus que transitoirement à l'époque du triumvirat.

Par exception, et par suite d'une mesure particulière, les citoyens de douze colonies latines furent obligés pendant quelques années de payer le *tributum ex censu*[2].

III. Contributions indirectes. — Nous employons cette expression pour désigner les impôts qui n'étaient ni les revenus de l'*ager publicus*, ni le *tributum*, et qui ressemblaient à nos impôts indirects actuels, car les Romains n'ont jamais eu l'idée de la division technique des impôts en directs et indirects. Ces contributions étaient sous la République :

1° Les droits de douane (*portoria*). C'étaient les taxes perçues sur un grand nombre de marchandises, lorsqu'elles franchissaient, soit les frontières de l'empire, soit les limites de certaines divisions territoriales. Nous n'en connaissons pas les tarifs ; nous savons seulement qu'en Sicile, la taxe était de 5 0/0 de la valeur des marchandises[3]. Supprimés en Italie par une *lex Caecilia* en 60, les *portoria* furent rétablis par César, mais pour les marchandises étrangères seulement[4].

2° Les *portoria* ou péages perçus pour le passage sur les routes et sur les ponts.

3° L'impôt du vingtième sur les affranchissements, institué, en 357 avant Jésus-Christ, par la loi *Manlia*. Il

[1] Cicéron, *De Off.* II, 22, § 76. — Pline, XXXIII, 3, § 56.

[2] Tite-Live, XXIX, 15.

[3] Cicéron, *Verr.* II, II, 75, § 185. Sur ces questions, voyez le remarquable ouvrage de M. Cagnat, *Les impôts indirects chez les Romains*.

[4] Suétone, *Caes.* 43.

était dû par l'affranchi, mais on ignore comment se faisait l'évaluation.

4° Les impôts transitoirement établis par les censeurs, comme l'impôt sur les célibataires (*aes uxorium*) ou l'impôt sur les objets de luxe[1].

5° L'impôt du vingtième sur les successions, qui est surtout un impôt impérial, mais qu'on paraît cependant avoir essayé à l'époque du triumvirat et peut-être même auparavant[2].

6° Le produit du monopole du sel, établi au début de la République ; cette ressource ne fut jamais bien considérable, car l'Etat exerçait son monopole plutôt dans l'intérêt du consommateur que dans celui du Trésor[3].

Telle est la liste des impôts indirects perçus sous la République, au profit du Trésor ; nous les retrouverons sous l'empire, mais dans une liste plus longue.

IV. Ressources extraordinaires. — Les recettes extraordinaires du trésor romain étaient les suivantes :

1° Les amendes, lorsque le produit n'en était pas directement attribué, soit aux frais du culte, soit à un service public.

2° Le produit de la vente des biens confisqués en vertu d'une condamnation (*bonorum sectio*).

3° Le produit de la vente des terres de l'*ager publicus*.

4° Les libéralités faites au Trésor par donations ou

[1] Tite-Live, XXXIX, 44. — Plutarque, *Cat. maj.* 18 ; *Cam.* 2. — Valère Maxime, II, 9, § 1.

[2] Les triumvirs auraient établi cet impôt, à l'époque de la loi *Falcidia* (40 av. J.-C.) sur les testaments. D'après certains savants, cet impôt remonterait à 169 av. J.-C.

[3] Tite-Live, II, 9 ; XXIX, 37.

par legs. Ce ne fut jamais qu'une médiocre ressource sous la République, mais, sous l'Empire, ce fut l'un des bons revenus du fisc.

5° Les contributions de guerre imposées à l'ennemi et le butin fait par l'armée en campagne. Ce fut, sous la République, une source considérable de recettes, qui explique pourquoi les Romains pendant très longtemps purent se dispenser de recourir aux lourds et nombreux impôts des nations modernes.

III. Des dépenses.

Pendant très longtemps les Romains servirent gratuitement et durent s'équiper à leurs frais et, pendant toute la durée de la République, les fonctions publiques et sacerdotales furent, à peu près toutes, complétement gratuites; aussi les dépenses publiques furent-elles d'abord très minimes et, en dehors de quelques menues dépenses, elles n'avaient guère pour objet que les travaux publics. A mesure que Rome étendit son empire, elles s'accrurent, mais elles furent tout à coup augmentées considérablement par l'institution de la solde militaire, en 400, et, sur la fin de la République, par les distributions gratuites d'aliments aux citoyens pauvres.

On peut classer les dépenses sous les trois chefs suivants :

1° Dépenses des services civiles.

2° Dépenses militaires.

3° Dépenses du service de l'alimentation.

Nous allons donner la liste aussi complète que possible de chacune de ces catégories de dépenses.

I. Dépenses des services civiles — Ce sont :

1° Les frais de grosses réparations et d'entretien des propriétés publiques et la dépense des nouvelles constructions.

2° Les frais d'entretien et de construction des voies publiques, des aqueducs, des égouts, des ports, etc... En outre, une partie de ces frais était supportée par les communes et par les riverains.

3° Les dépenses de fournitures des objets nécessaires aux différents services publics (*ultro tributa*[1]).

4° Les frais des cérémonies religieuses extraordinaires ordonnées par les magistrats.

5° Les traitements des curions, des vestales, des flamines ; les salaires des employés subalternes du culte ; la nourriture des oies du Capitole etc. Les grandes fonctions sacerdotales étaient gratuites et, sauf les dépenses ci-dessus, les frais du culte étaient supportés par les collèges sacerdotaux, qui avaient en général une dotation et une caisse alimentée par certains droits. C'est ainsi que toutes les amendes religieuses entraient dans la caisse des pontifes.

6° Les frais de voyage des ambassadeurs romains et de réception des envoyés étrangers.

7° Les indemnités payées aux gouverneurs de province avant leur départ et les frais, à eux alloués par le Sénat, pour leurs dépenses administratives.

8° Les sommes allouées pour les jeux publics.

9° Les primes données, dans certains cas, aux dénonciateurs[2].

10° Les traitements et salaires des employés subal-

[1] Tite-Live, XXIV, 18 ; XLI, 27, — Pline, X, 22, § 51. — Polybe, VI, 13.

[2] Tite-Live, IV, 45 ; XXVI, 27 ; XXXII, 26 ; XXXIX, 16. — Salluste, *Cat.* 30.

ternes de l'administration, *scribae*, *lictores*, *praecones*, *apparitores*, *servi publici*, etc.

II. Dépenses militaires. — Ces dépenses, d'abord minimes, ne devinrent réellement importantes qu'après l'institution de la solde. Elles ne comprenaient d'abord que :

1° Le prix (*aes equestre*) et l'entretien du cheval (*aes hordiarium*) des chevaliers *equo publico*.

2° Les frais d'équipement des généraux et des officiers de leur suite[1], et ceux des récompenses militaires.

3° L'achat, l'entretien et le transport du matériel de guerre.

Les autres dépenses étaient supportées par les soldats et les contingents des alliés étaient équipés et nourris par leurs cités. Mais, à partir de 406, il faut ajouter aux dépenses militaires :

4° La solde militaire. L'État dut en outre prendre à sa charge certains frais d'équipement et de nourriture des *socii* qu'il incorporait dans ses armées[2]. La solde, d'abord de 125 deniers par légionnaire, fut porté à 225 par César.

Dans la seconde moitié de la République, le Sénat alloue à chaque gouverneur une somme déterminée pour les dépenses militaires de sa province. Il doit subvenir avec cet argent aux frais de son état-major, à l'entretien du personnel de la *cohors praetoria*, à la

[1] Tite-Live, XXX, 17 ; XLII, 1 ; XLIV, 22.

[2] Polybe, VI, 39. — Quelques historiens pensent que l'État faisait aussi les frais de l'équipement et de la nourriture des soldats romains, mais certains passages de Tite-Live disent au contraire que ces frais restaient à la charge des légionnaires qui devaient y pourvoir avec leur solde.

solde des soldats citoyens et des mercenaires et à la nourriture des *socii*.

Enfin à cette catégorie de dépenses il faut ajouter celles concernant le matériel de la flotte.

III. Dépenses du service de l'alimentation. — Cette dépense considérable n'apparaît qu'à la fin du IIe siècle av. J.-C. L'augmentation de la population et la diminution de la culture du blé en Italie obligeaient l'Etat à prendre certaines mesures pour prévenir la disette. Ainsi il achetait du blé en grande quantité en Sicile, en Sardaigne ou en Afrique et le revendait à peu près au prix coûtant. Tant qu'il en fut ainsi, la *cura annona* ne constitua qu'une minime dépense.

Mais, à partir des Gracches, le Trésor vendit le blé moins cher qu'il ne l'achetait. En 123, la *lex Sempronia frumentaria* permit à chaque citoyen d'acheter plusieurs boisseaux de blé à un prix déterminé [1], qui était à peine la moitié de la valeur réelle. Le Trésor faisait les frais de la différence. Dès lors dans l'intérêt de leur popularité, les personnalités politiques s'efforcèrent de diminuer de plus en plus le prix de vente, jusqu'au jour où la *lex Clodia frumentaria*, en 58, introduisit les distributions gratuites de blé, auxquelles avaient droit tous les citoyens romains domiciliés à Rome [2]. Le nombre des citoyens assistés monta à 320,000. César en réduisit le nombre à 150,000 et créa deux édiles spéciaux pour pourvoir à ce service, *aediles Ceriales*. Nous verrons croître encore cette dépense sous les empereurs.

[1] Six as un tiers par *modius*. Le *modius* était une mesure pour les grains équivalente à 8 litres 3/4.

[2] On fit aussi, sous la République, des distributions gratuites d'huile ou de vin (*congiaria*); mais elles étaient faites par les magistrats, soit avec les ressources du butin, soit avec leurs revenus propres, mais jamais aux frais du Trésor.

Les dépenses, qui ne figurent pas dans cette énumération, étaient supportées par les localités, qui y pourvoyaient à l'aide de taxes locales, établies conformément aux décisions du Sénat municipal.

IV. — L'administration financière.

I. Autorités financières. — L'administration financière est confiée : 1° Aux censeurs, qui, dans l'intervalle des censures, sont suppléés par les consuls et les préteurs. 2° Aux questeurs urbains. 3° Aux gouverneurs de provinces et aux questeurs militaires. Tous ces magistrats agissaient sous la haute autorité du Sénat, à qui appartient la gestion de la fortune publique.

Il n'y avait rien à Rome qui ressemblât à nos budgets. C'est le Sénat qui fixe le chiffre de toutes les dépenses. Au début de chaque censure, il ouvre aux censeurs les crédits nécessaires[1] pour assurer les dépenses auxquelles ils ont charge de pouvoir. Avant le départ de chaque gouverneur, le Sénat fixe la somme qui lui est allouée pour les dépenses de l'administration et de l'armée dans sa province. C'est encore le Sénat qui ouvre les crédits nécessaires pour pourvoir aux dépenses faites par les magistrats à Rome. Le Sénat a donc seul la clef du trésor public. Cependant, quand le consul est à Rome, il peut directement puiser dans l'*aerarium* pour les dépenses publiques, sans mandat du Sénat ; c'est un reste de l'*imperium* royal, dont les magistrats d'ailleurs ne semblent jamais avoir abusé.

Ce n'est pas à dire que le Sénat soit absolument sou-

[1] Ces crédits, ouverts aux censeurs, représentaient environ le cinquième du total des recettes annuelles.

verain en matière de finances. Ainsi il ne peut créer ni de sources nouvelles de dépenses, ni de nouveaux impôts : pour le faire, il faut une loi, votée par le peuple dans ses comices [1]. Mais si la loi qui établit l'impôt n'en fixe pas le *quantum*, c'est au Sénat à y pourvoir. Depuis les Gracches, le peuple acquiert encore un pouvoir qui auparavant appartenait au Sénat ; c'est le droit de disposer de *l'ager publicus*.

Le Sénat, gérant de la fortune publique et contrôleur de l'administration financière, établit donc le budget des recettes et ouvre les crédits nécessaires aux dépenses.

Le maniement des deniers n'appartient pas aux membres du Sénat. Tous les fonds sont versés à la caisse publique de la République, l'*aerarium*, qui paye toutes les dépenses. Cependant dans les provinces, les questeurs prélèvent sur les recettes tous les crédits alloués au gouverneur et ne versent que la différence au Trésor. L'*aerarium* est placé dans le temple de Saturne et le maniement des espèces est confié aux questeurs.

II. Recouvrement des impôts. — Les recettes sont recouvrées soit directement, soit par l'intermédiaire des publicains. La plupart des impôts étaient affermés. Ceux qui ne l'étaient pas, étaient perçus en province par les autorités locales, suivant la répartition qu'en faisait le gouverneur. Celles-ci versaient entre les mains du questeur les sommes qu'elles avaient recueillies. A Rome, où l'impôt était perçu par des délégués des contribuables, on versait directement à l'*aerarium*. Le *tributum*, aussitôt perçu, était peut-être même employé, dans

[1] Tite-Live, VII, 16. La solde militaire fut néanmoins établie par un sénatus-consulte. Mais le Sénat n'agit ainsi que parce qu'il savait aller au-devant des désirs du peuple. (Tite-Live, IV, 59.)

la tribu, par les *tribuni aerarii* sans passer par la caisse. Mais c'était là l'exception, la règle était le fermage des impôts.

Les publicains avaient ce fermage. On appelait ainsi de riches capitalistes, formés en sociétés, qui affermaient les impôts, exécutaient les grands travaux etc., et qui finirent par constituer un parti politique puissant. Au début de chaque lustre, les censeurs procédaient à l'adjudication des entreprises des travaux publics, qu'ils avaient résolu d'exécuter dans les limites des fonds votés par le Sénat, ainsi qu'à celle des marchés de fournitures et de la ferme des impôts ; les impôts étaient divisés par nature et par région, avec faculté pour l'adjudicataire de réunir plusieurs lots. L'adjudication avait lieu aux conditions prévues par un cahier des charges rédigé par les censeurs (*lex censoria*).

S'il s'agissait de ferme d'impôts, les adjudicataires versaient le prix d'adjudication à *l'aerarium* et percevaient la contribution affermée sous le contrôle, peu efficace, du Sénat à Rome et des gouverneurs en province. S'il s'agissait de marchés de fournitures, marchés faits pour cinq ans et dont l'adjudication avait lieu au rabais, on ne payait qu'au fur et à mesure des fournitures et les questeurs étaient chargés de ce payement. Enfin pour les entreprises de travaux publics, dont l'adjudication avait lieu aussi au rabais, le payement n'était effectué que sur l'ordre des censeurs, qui devaient procéder d'abord à la réception des travaux.

Toutes les difficultés relatives à l'exécution de ces marchés sont jugées par les censeurs. Mais les contestations qui peuvent survenir entre les contribuables et les publicains, sont du ressort de la juridiction ordinaire. Ceux-ci ont cependant deux avantages qui n'appartiennent pas aux particuliers. 1° Ils ont le droit de saisir,

sans jugement, le bien d'un contribuable qui ne paye pas (*pignoris capio*). 2° La *lex censoria* de leur marché les autorisait, presque toujours, à confisquer les marchandises que l'on voulait soustraire frauduleusement au droit de douane.

Pour finir avec l'administration financière, il nous reste à dire que l'autorité du Sénat lui permettait de recourir, dans les moments de crise, à des moyens extraordinaires pour se procurer l'argent destiné à faire face aux dépenses militaires. C'est ainsi qu'on le vit voter la réduction du poids des monnaies[1], l'emploi du fonds de réserve alimenté par *l'aurum vicesimarium*[2], l'emprunt public, volontaire ou même forcé, fait aux citoyens, aux provinciaux ou aux publicains[3].

Enfin le Sénat a le contrôle de la circulation monétaire. Sous la République, la frappe des monnaies ne fut pas une source de revenus pour le Trésor ; néanmoins, toute émission de monnaies devait être autorisée par un sénatus-consulte, de même que des S-C réglaient toute l'organisation monétaire. L'exécution des S-C monétaires appartenait à des commissions extraordinaires élues, et, depuis la guerre sociale à une commission permanente, les *triumviri monetales*.

[1] Pline, XXXIII, 3, § 44-45.

[2] Produit de l'impôt sur les affranchissements. Tite-Live, XXVII, 10.

[3] Tite-Live, XXVI, 36. — Polybe, I, 59. Ce que Festus (V° *tributorum*) appelle *tributum temerarium* était sans doute un emprunt plutôt qu'un impôt. C'est un point très controversé.

CHAPITRE XVII

LA FIN DE LA CONSTITUTION RÉPUBLICAINE

Avant Servius Tullius, il n'y avait à Rome aucune division des citoyens, tous étaient patriciens, tous étaient *cives optimo jure*. Lorsque ce roi fit entrer dans la cité, la foule des hommes qui n'en faisaient pas partie quoique vivant sur son territoire, il créa la première division des citoyens en patriciens et en plébéiens. Les différences qui séparaient ces deux ordres, disparurent dans les deux premiers siècles de la République ; les plébéiens obtinrent successivement l'égalité devant la loi civile, le *connubium* avec les patriciens, le droit de gérer les magistratures curules et l'accès des principales charges sacerdotales. C'est l'histoire de cette longue lutte entre les deux ordres, qui se termina vers le milieu du IVe siècle avant Jésus-Christ. Dès ce moment, entre les patriciens et les plébéiens, il n'existe plus aucune différence et la seule distinction que maintient l'usage social, est à peu près sans valeur juridique. Théoriquement tous les citoyens sont égaux et quant au droit civil et quant aux droits politique ; il n'y a plus d'au-

tres différences que celles résultant du mécanisme de l'organisation de Servius.

Mais l'égalité profita surtout aux riches plébéiens de la première classe car, en général, eux seulement arrivèrent aux magistratures curules, eux seulement entrèrent au Sénat. Ennemis des patriciens tant que ceux-ci défendaient leurs privilèges, les plébéiens devinrent leurs alliés dès qu'ils furent admis à les partager et finirent par former avec leurs anciens adversaires une sorte de caste sociale, la *nobilitas*.

Qu'on le remarque bien, la *nobilitas* n'est pas l'équivalent du patriciat et ne le remplace pas. Le patriciat était un ordre dans l'Etat, la noblesse n'en est pas un. On ne pouvait entrer dans le patriciat sans le consentement de l'ordre, c'est-à-dire sans l'assentiment des *gentes* réunies dans les comices par curies. La noblesse au contraire était ouverte, on y entrait par la gestion d'une magistrature curule et les *nobiles* n'avaient d'autres moyens pour fermer leur corporation que d'user de leur influence dans les comices pour empêcher l'élection des hommes nouveaux aux grandes charges de l'État.

A vrai dire, cette noblesse ne jouissait d'aucun privilége juridique, elle n'avait pas même d'existence légale sous la République et il faudra arriver à l'Empire pour la voir se transformer et devenir l'ordre sénatorial. Auparavant ce n'est qu'une catégorie de citoyens, réunis par la tradition de leurs intérêts communs et qui ne se distinguent des autres que par un signe purement honorifique, le *jus imaginum*. C'était le droit d'exposer dans l'*atrium* de sa maison, les portraits des ancêtres ayant géré une magistrature curule. Les familles de ces personnages qui constituent la *nobilitas*, forment simplement un parti politique, qui s'efforce de

monopoliser les honneurs à son profit et d'empêcher l'arrivée des *ignobiles*, c'est-à-dire des hommes qui ne font pas partie de la *nobilitas*[1].

Cette prétention devait nécessairement amener une réaction et faire naître une lutte comme celle soutenue jadis par la plèbe contre le patriciat. Mais la nature de cette lutte ne pouvait pas être la même, car maintenant, les *ignobiles*, pour arriver aux honneurs, avaient à détruire non des institutions légales, mais simplement des influences politiques. Ces dissensions intestines amenèrent la division des citoyens en deux grands partis politiques, les *optimates* et les *populares*. Ces deux expressions ne correspondent pas absolument à celles de *nobiles* et d'*ignobiles*, car on vit souvent des nobles dans le parti démocratique des *populares* et le parti aristocratique des *optimates* compta plus d'un partisan qui n'était pas noble. Cependant, bien que les *optimates* aient eu des adhérents dans toutes les classes de la société, la *nobilitas* formait le noyau du parti. Il avait à sa tête le Sénat. Les sénateurs étaient en effet *nobiles*, mais la grande considération qui s'attachait à leur dignité commençait à se transmettre à leurs familles, au point qu'ils formaient dans la noblesse une véritable aristocratie sénatoriale, comme un parti à part dans le grand parti des *optimates*.

Les *populares*, au contraire, comprenaient la plupart des hommes du peuple et tous les *homines novi* que le parti aristocratique voulait empêcher d'arriver. Ils avaient pour chefs les tribuns de la plèbe, qui étaient souvent des membres de la noblesse.

Ces deux partis subsistèrent presque jusqu'à la fin de

[1] On les appelle *homines novi*, quand ils arrivent à se faire élire à une magistrature inférieure, avant que la gestion d'une magistrature curule leur ait donné accès dans la *nobilitas*.

la République et ce fut au milieu de leurs luttes pour la prépondérance politique que sombra la constitution républicaine.

Lorsque les violences politiques ne sont pas contenues par le respect volontaire de la loi, lorsque chaque parti en arrivant au pouvoir croit avoir le droit, en échange des luttes qu'il a soutenues, de violer les règles qui peuvent entraver sa victoire, de supprimer les garanties coustitutionnelles qui peuvent protéger ses adversaires, de faire même des lois de circonstance pour consolider ses usurpations et légitimer ses excès, tout régime organisé disparaît nécessairement pour faire place à l'anarchie. Ce fut précisément le spectacle qu'offrit la République romaine depuis Tibérius Gracchus jusqu'à la mort d'Antoine. Nous n'avons pas à faire l'histoire de ces discordes intérieures et de ces guerres civiles, amenant tantôt le triomphe des *optimates*, tantôt la victoire des *populares*. Mais nous avons à dire quel fut le sort des institutions politiques pendant cette période agitée et comment l'on arriva, avec une constitution aussi démocratique que celle des derniers siècles de la République, à fonder une monarchie absolue.

La constitution romaine avait un caractère essentiellement municipal. D'une application relativement facile tant que le territoire romain ne dépassa pas les limites du Latium, son fonctionnement devint plus pénible dès que la puissance de Rome s'étendit sur toute l'Italie et que le nombre des citoyens augmenta dans des proportions importantes. Lorsque le *jus civitatis* fut accordé à tous les Italiens, la constitution faussée dans son principe, devint absolument inapplicable. Le fondement de toute souveraineté était, en effet, dans le peuple réuni dans ses comices. Ces réunions ne pouvaient avoir de valeur durable qu'autant que la plupart des citoyens y pre-

naient part, comme cela se fit pendant plusieurs siècles, mais lorsqu'il y eut des citoyens sur tous les points de l'Italie, sans compter ceux des provinces, les comices ne se composèrent plus, en fait, que de la populace violente, bruyante et misérable qui résidait à Rome, foule sans patriotisme et sans dignité, à laquelle un homme riche et hardi pouvait faire voter toutes les décisions qui lui plaisaient.

Pour tous ces citoyens, faire partie des comices devenait une profession, un moyen d'existence. On s'était d'abord contenté de gagner les bonnes grâces des électeurs par des banquets et des spectacles, mais on en était venu rapidement à trafiquer l'achat de suffrages. On achetait le nombre de voix nécessaire pour faire passer une *rogatio* ou pour faire nommer un candidat. Les *sequestres* recevaient l'argent que donnait le personnage intéressé, les *divisores* le distribuaient et l'on se comptait dans les clubs. Les lois contre la corruption électorale étaient impuissantes ; leurs auteurs étaient les premiers à les violer ; on avait institué une *quaestio de ambitu* pour juger ces sortes de délits, mais les accusés étaient toujours sûrs de leur acquittement, pourvu qu'ils y missent le prix.

Ces comices ne constituaient plus une défense pour les libertés de Rome et l'on comprend que, pendant le dernier siècle avant Jésus-Christ, la République ait été à la merci des différents chefs des partis qui se disputaient la suprématie. Il était si facile d'obtenir une loi de circonstance, qu'on n'avait pas à se préoccuper des dispositions des anciennes lois ; cette formalité parut même à la fin tellement inutile que, le plus souvent, l'on ne prit même plus la peine de faire voter une loi spéciale pour couvrir la violation des règles d'autrefois. Au milieu de la surexcitation que causèrent

leurs projets de réforme, les Gracches donnèrent les premiers exemples de cette déplorable politique. En voulant se faire attribuer un tribunat continu, ils autorisèrent en quelque sorte Marius à briguer sept fois le cousulat, au mépris des lois qui exigeaient un intervalle de dix ans entre deux gestions de cette magistrature. En pénétrant dans Rome avec une armée, Marius justifia la conduite de Sylla qui en fit autant, et en franchissant le Rubicon avec ses légions, César ne faisait qu'imiter d'illustres devanciers. La violation des lois devient tellement habituelle que lorsque le dictateur Sylla veut revenir aux principes qui avaient fait la force et la gloire de la République, il peut à peine se faire obéir de ses amis. Il est obligé de faire tuer son partisan Lucretius Ofella en plein champ de mars, pour l'empêcher de rompre l'*ordo magistratuum* en briguant le consulat avant la préture ; Pompée cependant se fera nommer consul sans avoir jamais été préteur.

L'anarchie constitutionnelle est tellement considérable que les comices eux-mêmes semblent n'avoir pas plus souci de la régularité de leur tenue que conscience de leur conduite. Il faut venir à cette époque troublée pour voir des comices électoraux présidés par un préteur et des comices législatifs, par un interroi [1] ; jamais avant cette époque, les comices n'eussent donné de délégation législative générale à un citoyen, comme ils firent à Sylla, à Pompée, puis à César ; jamais ils n'eussent permis qu'un dictateur choisît les magistrats à leur place, comme cela eut lieu sous César, etc.

En résumé, dans cette période, les comices ne sont plus fréquentés que par les individus habitant

[1] Aulu-Gele, XIII, 15. — Cicéron, *Ad Att.* IX, 9, § 3, 15, § 2 ; *De leg. agr.* III, 2, § 5 ; *De leg.* I, 25, § 42.

Rome et qui forment la partie la moins honorable des citoyens. Cette minorité vénale et violente qui impose ses décisions à tout le monde, ne fait, en somme, qu'obéir à ceux qui la mènent. Les tribuns de la plèbe d'une part et les chefs du parti des *optimates* de l'autre, abusent tellement des comices que ceux-ci perdent toute autorité. Après avoir vu passer leurs attributions judiciaires aux *quaestiones*, ils abandonnent à peu près complétement leur compétence législative en la déléguant; enfin, entre les mains des chefs de parti, leur droit électoral devient une simple formalité. En un mot, à partir des Gracches les comices perdent rapidement toute leur importance et au temps de César ils ne comptent plus. Le rouage fondamental de la constitution se trouve ainsi annihilé.

Quant aux garanties constitutionnelles dont la prudence des vieux romains avait entourée la gestion des magistratures, on sait ce qu'elles devinrent. Le principe de la collégialité ne pouvait guère s'accorder avec les aspirations d'un Sylla et, même en dehors des temps de dictature, on vit plus d'une fois des consuls sans collègue ou ayant un collègue qui ne comptait pas et dont la présence était comme un dernier hommage rendu aux lois. La règle de l'annalité des fonctions et des intervalles entre les magistratures n'est plus observée. La responsabilité des magistrats sortant de charge n'est plus qu'une arme politique, dont on se sert contre un ennemi, quelle qu'ait été d'ailleurs sa conduite pendant sa magistrature. Quant au *jus provocationis*, cette suprême garantie des citoyens, on n'en a pas toujours souci : la loi *Valeria* le supprime contre les sentences de Sylla et Cicéron lui-même fera exécuter les complices de Catilina sans autre forme de procès.

La condition même des magistrats n'est plus respec-

:ée. Sylla, pour se venger des *populares* et annihiler le pouvoir des tribuns, exclut ceux-ci des magistratures curules et entrave le droit d'initiative qu'ils avaient si péniblement conquis. Pompée leur rend leurs anciens droits, mais ils avaient tellement abusé de leurs pouvoirs en vue d'intérêts mesquins et personnels, que leur *veto* émoussé ne compte plus dans la balance politique. Les censeurs disparaissent ; les comices n'en élisent plus. Il leur eut été, d'ailleurs, impossible d'exercer leurs fonctions relatives au recensement et à la moralité dans l'état où se trouvait la société et les dictateurs n'avaient pas besoin d'eux.

Les juges ne sont plus que des hommes politiques à l'âme vénale ; aussi voit-on les différents partis se disputer avec ardeur le droit d'être inscrit sur l'*album judicum*. C'était un revenu certain pour le juge et une impunité assurée pour les coupables appartenant à son parti. Quand les *populares* sont les maîtres, l'*album judicum* n'est ouvert qu'aux chevaliers, mais quand les *optimates* reviennent au pouvoir avec Sylla, ils s'empressent de mettre la main sur les fonctions judiciaires, jusqu'au jour où César les met d'accord en leur faisant la part égale, mais en donnant à tous sa volonté ou même son caprice pour règle. Les gouverneurs de province sont encore plus dangereux, car ils sont juges et partie. Ruinés par les frais d'élection à Rome, ils vont refaire leur fortune dans leur province avec la complicité des publicains qu'ils doivent surveiller. Si leurs exactions dépassent toute mesure, on peut bien les poursuivre à Rome, mais pourvu qu'ils aient des amis politiques pour les défendre et de l'argent pour acheter les juges, ils n'ont pas grand chose à craindre. Si Vérrès avait été l'ami des chevaliers et s'il avait ménagé davantage les publicains de Sicile, l'éloquence de Cicéron

eût été vaine et Vérrès eut été absous, sans avoir besoin de partir en exil.

Enfin le Sénat, dont l'autorité avait été si considérable jusqu'au dernier siècle, voit ses pouvoirs diminuer sans presque intervenir. Sous l'impulsion des tribuns de la plèbe, le peuple empiète sur la plupart de ses attributions administratives et dans presque toutes les *rogationes*, on se passe désormais de son avis préalable. La *lectio senatus* n'est plus faite par les censeurs, mais par le maître du moment. Sylla fait entrer tout d'un coup trois cents chevaliers de son parti au Sénat. Plus tard, César et les triumvirs font également des fournées de sénateurs, dont le nombre s'élève jusqu'à 1000, mais, moins aristocrates que Sylla, ils nomment des vétérans, des provinciaux et même des fils d'affranchis. A ce moment, d'ailleurs, le Sénat a perdu toute autorité et n'est plus qu'un conseil consultatif, à l'avis duquel le maître n'est pas tenu de se conformer.

A la mort de César, voici quelle est, en résumé, la situation constitutionnelle de la République : les comices ne sont plus qu'une assemblée de la canaille de Rome, ne représentant qu'une infime minorité de citoyens, et n'ayant aucune puissance effective ; le Sénat, sans autorité, n'a plus aucnn moyen de faire valoir sa volonté, si tant est qu'il en ait encore une ; les magistrats ne sont plus que les fonctionnaires du dictateur, qui les nomme, avec ou sans la comédie des comices. Ce sont tous les rouages brisés de la vieille constitution, au-dessus desquels est la seule autorité de la République, le dictateur, investi de tous les pouvoirs des anciens magistrats, sans aucune des garanties données aux citoyens. En un mot, il n'y a plus de constitution.

C'est pourquoi Lépide, Marc-Antoine et Octave, qui

avaient tous trois l'envie de succéder à César, s'associèrent, sous prétexte de doter la République d'une constitution. En 43, ils se firent nommer par les comices centuriates *triumviri reipublicae constituendae consulari imperio*, pour cinq ans, avec des pouvoirs illimités et le droit de nommer aux magistratures et de se partager les provinces. En 37, le peuple renouvela leur mandat, mais la lutte éclata entre eux. Lépide fut le premier dépossédé ; quatre ans après, en 32, Octave fit destituer Antoine, dont il fut définitivement débarrassé l'année suivante. Il resta dès lors seul pour organiser la République. C'est à partir de ce moment que l'on peut faire commencer la troisième période de l'histoire romaine, l'empire.

TROISIÈME PARTIE

Le régime impérial.

—

CHAPITRE XVIII

L'EMPEREUR

Le pouvoir impérial ne s'est pas établi à Rome, à la suite d'une révolution subite, comme nous en voyons dans les temps modernes, qui substitue, du jour au lendemain, un état de choses à un autre. Préparé par les violences et les illégalités dont Rome était le théâtre depuis un siècle, l'empire se constitua d'une façon équivoque, comme une nouvelle organisation de la République, avec un simulacre des anciennes institutions. Trop prudent pour aller contre un sentiment invincible des Romains, Octave se garda bien de ressusciter le titre de roi, ni même celui de dictateur. Respectant toutes les anciennes magistratures, il fit deux parts de chacune d'elles, le titre et la fonction. Il laissa le titre pour faire croire à la survivance de la vieille constitution, mais il prit les attributions. C'est ainsi que l'on vit encore sous l'empire et des consuls et des tribuns, mais l'empereur seul eut les pouvoirs qui appartenaient jadis à ces magistrats.

Ce travail de concentration s'accentua sous les successeurs d'Auguste et il était complétement terminé, quand Dioclétien dépouilla tout-à-fait les nouvelles institutions de la défroque menteuse de la constitution républicaine qui les couvrait encore. Ce fut plutôt un changement dans la forme que dans le fond, car bien avant Dioclétien, l'absolutisme impérial était sans contrepoids.

Une célèbre théorie de Mommsen crée deux états successifs dans l'empire romain : la *dyarchie*, d'Auguste à Dioclétien, pendant laquelle le pouvoir de l'empereur aurait été contrebalancé par celui du Sénat, et après Dioclétien, la *monarchie*, pendant laquelle il n'y a plus d'autre autorité que celle de l'empereur. Peut-être en effet, peut-on faire sortir cette distinction des monuments juridiques, mais elle ne répond guère à la réalité historique ; en tous cas, la transition entre les deux régimes dut être insensible, car Dioclétien ne pouvait pas augmenter beaucoup l'absolutisme impérial et, à vrai dire, ses réformes n'altérèrent en rien l'esprit de la constitution. Néanmoins, pour l'étude des institutions impériales, il n'est pas inutile de distinguer la période qui précède le règne de Dioclétien de celle qui le suit.

I. — L'empire jusqu'à Dioclétien.

I. Election de l'empereur. — L'empire n'est pas héréditaire, il est électif.

Octave, investi après la mort d'Antoine de la puissance tribunicienne sans limite, reçut l'*imperium* proconsulaire en 27, avec le titre d'*Augustus*. Successivement, il se fit conférer tous les pouvoirs administratifs et entra dans tous les collèges sacerdotaux ; en 12 av.

J.-C., il devint *pontifex maximus*. Enfin il fut dispensé de l'observation des lois (*legibus solutus*). Après Auguste, Tibère reçut tous ces pouvoirs, puis Caligula après Tibère et ainsi de suite tous les empereurs. L'étendue de leurs attributions ne variant pas, on trouva inutile de les leur conférer séparément et on les leur donna tous par un seul acte, au début de leur règne. Ce fut l'objet de la *lex regia*.

Théoriquement, le choix de l'empereur appartient au Sénat qui, à partir de Tibère, hérite de tous les droits électoraux des comices. Mais, en fait, le choix du Sénat ne fut jamais libre; ou bien il dut nommer le candidat que l'empereur défunt avait désigné, ou bien il dut accepter l'empereur nommé par les légions et ratifier le choix des soldats.

Pour imposer le successeur de leur choix au Sénat, les empereurs eurent recours à l'un des deux procédés suivants :

1° Ils associent officiellement à l'Empire le candidat qui est, en général, leur fils légitime ou adoptif. A partir du IIe siècle, ce personnage portera le titre de *Caesar* qui, jusque-là, n'était que le *cognomen* de la *gens Julia*. Associé à l'Empire (*consors imperii*), ce César jouit virtuellement de tous les pouvoirs impériaux qu'il exercera effectivement à la mort du prince régnant, après avoir reçu du Sénat une investiture qui n'est qu'une formalité.

2° Ils font nommer un second empereur de leur vivant et partagent l'empire avec lui. Cet expédient fut imaginé par Marc-Aurèle qui, avant sa mort, fit nommer Lucius Verus *Augustus*. Dans ce cas, lorsqu'un des empereurs meurt, le trône ne devient pas vacant et il n'y a pas lieu de procéder à une nomination ; l'empereur survivant règne seul. Entre eux, les deux princes

sont collègues, ils ont les mêmes pouvoirs, ils sont, comme étaient sous la République, les deux consuls d'une même année.

L'empereur choisi recevait en bloc tous ses pouvoirs par un seul acte qui les énumérait tous. C'était un sénatus-consulte que l'on faisait acclamer au Champ-de Mars par la foule illusion des anciens comices, et qui était la *lex regia*[1]. Nous avons un important fragment de celle qui confère l'empire à Vespasien.

II. Titres et insignes de l'empereur. — En dehors des titres qui rappellent un fait historique ou qui indiquent une qualité, comme *Dacicus*, *pius*, *felix* etc., l'empereur porte officiellement les titres suivants :

1° *Imperator*. C'est le titre qui était donné, dans le dernier siècle de la République, aux généraux revêtus extraordinairement de l'*imperium*. Sous l'empire, il correspond à la puissance proconsulaire du prince ; cependant, à partir de Septime-Sévère, l'empereur ajoute à ses titres celui de *proconsul*.

2° *Caesar*. C'est le *cognomen* de la *gens Julia* qui, à partir d'Adrien, désigne officiellement l'empereur et les personnes appelées à lui succéder.

3° *Augustus*. C'est le titre honorifique qui indique la qualité même d'empereur.

4° *Pontifex maximus*. C'est la dignité de chef de la religion qui, depuis Auguste, appartient toujours aux

[1] Selon Mommsen, la puissance impériale, qui comprendrait deux éléments, le pouvoir proconsulaire et le pouvoir tribunicien, serait conférée à l'empereur par deux actes distincts. 1° Un sénatus-consulte, qui lui donnerait le pouvoir proconsulaire avec le titre d'*imperator*. 2° La *lex regia*, qui lui conférerait la puissance tribunicienne, et en aucune façon l'*imperium*. Il est vrai que le fragment que nous avons de la loi de Vespasien ne parle pas de l'*imperium* proconsulaire, mais il énumère aussi des droits qui ne rentrent pas dans le pouvoir tribunicien.

empereurs jusqu'à Gratien qui, le premier, refusa de prendre ce titre[1].

5° *Tribunicia potestate*, investi de la puissance tribunicienne. Chaque empereur date les années de son règne, du jour où ce pouvoir lui est conféré.

6° *Consul*. C'est le titre de l'ancienne magistrature que les empereurs portaient, quand ils la géraient. Ils prenaient aussi quelquefois le titre de *censor*.

7° *Pater patriae*, titre purement honorifique, décerné par le Sénat à chaque empereur après son avènement.

Les insignes impériaux étaient le manteau de pourpre (*toga praetexta pupurea*), l'épée, la chaise curule, le banc des tribuns de la plèbe (*subsellium*), vingt-quatre licteurs et une couronne de lauriers.

III. Attributions de l'empereur. — Ces attributions sont énumérées dans la *lex regia* votée au commencement de chaque règne. Il est probable que le texte était toujours le même, aussi pouvons-nous prendre la loi de Vespasien pour un texte général. En voici l'analyse.

Elle permet à Vespasien :

1° De déclarer la guerre et de faire des traités avec qui il voudra.

2° De présider le Sénat, de lui soumettre des propositions de lois, d'écarter celles qui se produiraient sur l'initiative d'autrui et de faire voter les sénatus-consultes.

3° De convoquer extraordinairement le Sénat.

4° De désigner au choix forcé du Sénat, les candidats aux différentes magistratures conférant soit la *potestas*, soit l'*imperium*.

[1] Lorsque deux empereurs, égaux en droits, tous deux Augustes, régnaient ensemble, ils portaient l'un et l'autre le titre de *pontifex maximus*.

5° De reculer et d'étendre les limites du *pomerium*.

6° D'accomplir tous les actes qu'il jugera utiles à la République et dignes de la majesté des choses divines et humaines, publiques et privées.

7° De n'être pas tenu de l'observation des lois et des plébiscites.

8° De faire tout ce que les empereurs précédents ont eu le droit de faire, en vertu d'une loi ou d'une disposition quelconque. De plus la loi ratifie tout ce que Vespasien a fait antérieurement à son avènement.

Ces derniers paragraphes confèrent véritablement à l'empereur un pouvoir absolu, sans limite et sans contrôle, et il est impossible d'avoir des droits plus étendus et plus variés. Nous en verrons le détail à mesure que nous examinerons les différents organes de la constitution. Mais l'on voit déjà que l'empereur, outre tous les pouvoirs sacerdotaux qu'il a en sa qualité de *pontifex maximus*, possède tous les droits qui appartenaient autrefois aux censeurs, aux magistrats *cum imperio* et aux tribuns du peuple, la plupart de ceux qui, sous la République, étaient de la compétence du Sénat et des comices, enfin quelques-uns qui, avant l'Empire, ne furent jamais à personne, comme le droit d'étendre le *pomerium*, de ne pas obéir aux lois ou de recommander les candidats au choix du corps électoral.

Par conséquent, l'empereur a le commandement suprême de l'armée ; dans les provinces impériales, les gouverneurs ne sont que des lieutenants qui commandent sous ses ordres ; dans les provinces sénatoriales, les gouverneurs perdent même le commandement militaire ; ils n'en restent pas moins les subordonnés de César, qui a envers eux la *major potestas*. En vertu de son *imperium*, il est le juge suprême, non pas avec les seules attributions des *praetores* de la République, mais

avec tous les éléments que peut comporter ce titre, c'est-à-dire la puissance censoriale, la juridiction civile et criminelle, sans appel possible, enfin la qualité de juridiction d'appel contre toutes les sentences rendues au civil ou au criminel, par les juges de l'Empire.

En matière électorale, l'empereur a d'abord toutes les attributions des consuls, mais il peut aussi user du droit de recommandation, c'est-à-dire qu'il désigne ses candidats au Sénat et que celui-ci qui exerce, depuis Tibère, les droits électoraux des comices, doit les nommer[1]. Ce droit n'existe, bien entendu, que pour les anciennes magistratures, car pour les fonctions nouvelles, l'empereur a le droit le plus entier de nomination.

Enfin, en ce qui concerne le pouvoir législatif, outre son droit d'initiative aux comices et au Sénat, l'empereur peut faire des lois. Elles revêtent l'une des deux formes suivantes : (*a*) Ou bien l'empereur promulgue sa loi dans la forme de celles que votaient autrefois les comices (*leges datae*). Il exerce dans ce cas le pouvoir législatif, en vertu de la délégation que le peuple lui confère par la *lex regia*. Déjà avant l'empire, les comices avaient donné de pareilles délégations à des magistrats *cum imperio* ; (*b*) ou bien il prend une décision qui a force de loi, sous forme d'une interprétation législative (*decreta, constitutiones, rescripta, etc.*). C'est la conséquence du *jus edicendi* qui appartient à l'empereur, comme à tous les hauts magistrats républicains.

[1] En fait, l'empereur ne présentait qu'un nombre de candidats inférieur à celui des vacances. En outre, il ne paraît pas avoir exercé ce droit de recommandation pour les candidats au consulat. C'est sans doute parce qu'il nommait directement les consuls. Dans tous les cas, pour cette magistrature, on ne connaît pas de *candidatus Caesaris*.

II. — L'Empire depuis Dioclétien.

Dès Auguste, la monarchie est établie, mais cette monarchie présente une double particularité.

1° Elle est faite des débris de la constitution républicaine, par la concentration de tous les pouvoirs dans une même main et la suppression, graduelle ou absolue, des garanties résultant de la collégialité, du *jus intercessionis*, du *jus provocationis*, de la responsabilité des magistrats à leur sortie de charges et des droits appartenant au Sénat et aux comices.

2° Elle est légalement élective et non héréditaire.

Cette seconde particularité engendra d'innombrables compétitions qui, pendant de longues années, troublèrent le monde romain. Après avoir mis fin à l'anarchie militaire qui désolait l'Empire depuis la mort d'Alexandre Sévère, Dioclétien pensa à créer un système qui mettrait le trône à l'abri des coups de main des légions et qui assurerait la transmission du pouvoir sans secousse. L'hérédité ne lui parut pas donner suffisamment cette garantie, il recourut au système de l'association.

Il partagea la dignité impériale avec un collègue ; c'est ainsi qu'il appela Maximien Hercule à l'Empire. Cela s'était déjà fait avant lui, mais ce n'était qu'une exception ; il en fit une règle et, désormais, il dut y avoir deux Augustes dans l'Empire. A côté de ces deux Augustes, il créa deux vice-empereurs auxquels il donna le titre de Césars[1]. Entre ces quatre personna-

[1] De 161 à 169, Marc-Aurèle partage l'empire avec Lucius Verus. En 211, Caracalla est empereur avec Géta ; en 237, Maximus Pupienus et Balbinus règnent ensemble. En 244, Philippe associe son fils à l'empire avec le titre de César. Gallus Hostilius fait de

ges, il existe une hiérarchie dont voici la règle : les Augustes sont supérieurs aux Césars et l'Auguste le plus ancien en titre occupe le premier rang, de même que le plus ancien César passe avant l'autre.

Ces quatre empereurs se partagent l'administration générale de l'Empire ; les Augustes gouvernent, l'un l'Orient, l'autre l'Occident et, de chaque côté, le César est chargé de la préfecture, dont ne s'occupe pas spécialement l'Auguste. Malgré cette division du pouvoir, l'Empire n'en reste pas moins un.

Les Césars, héritiers présomptifs des Augustes, ont l'aptitude à remplir toutes les fonctions impériales. Dans la partie du territoire qu'ils administrent, ils exercent le pouvoir proconsulaire et jouissent de tous les droits de la puissance tribunicienne, mais sous le contrôle et sous l'autorité des Augustes.

Avec cette organisation, le Sénat n'a plus à intervenir dans le choix de l'empereur, comme avant Dioclétien, car la nomination des empereurs appartient à l'Auguste régnant, qui a derrière lui un collègue et deux Césars pour lui succéder et pour combler le vide laissé par sa mort dans le cadre impérial.

Cette organisation survécut à Dioclétien et, jusqu'à Valentinien Ier, tous les empereurs furent Césars avant d'être Augustes. Mais Valentinien modifia le régime, en créant directement Augustes des enfants, sans les faire d'abord Césars. En fait, le système de Dioclétien donna des résultats déplorables et, s'il avait l'avantage de ne plus mettre l'Empire absolument à la merci des légions, il favorisait singulièrement les projets d'indépendance des personnages impériaux et augmentait le

même avec son fils Volusius en 251, de même encore, Valérien Ier avec son fils Gallien. Carus, en 282, élève à la fois ses deux fils Carinus et Numerianus à la dignité de Césars.

nombre des ambitions. Dioclétien, avant de mourir, put voir trois Augustes et autant de Césars se faire la guerre entre eux, et l'année même de sa mort, Constantin occupa le trône sans collègue et sans César. Néanmoins, avec des variantes dans le nombre des personnages, on revint au système de Dioclétien qui, malgré ses inconvénients, avait le mérite de faciliter la transmission de l'Empire, jusqu'au jour où il en amena la division définitive en deux parties indépendantes et distinctes.

Au commencement de cette période, les titres des empereurs sont à peu près les mêmes que dans celle qui précède, mais ils se transforment peu à peu. C'est ainsi qu'on voit disparaître les titres de *pontifex maximus* et de *proconsul* et que celui d'*Imperator* tend à être remplacé par celui de *dominus*. En revanche, on trouve une foule de titres, qui indiquent les attributs de la *divinité impériale* ou qui même ne sont que des épithètes emphatiques dont la platitude des courtisans allonge le nom des empereurs. Les insignes impériaux deviennent aussi plus pompeux, de riches costumes, le sceptre et le diadème ; à la cour enfin, règne un luxe asiatique et fleurit une étiquette minutieuse que n'avaient pas connus les premiers empereurs.

Quant aux attributions de l'Empereur, elles restent ce qu'elles étaient et Dioclétien ne pouvait guère les augmenter. Il ne paraît pas même que la base en soit changée, car il est probable qu'à chaque avénement, le Sénat vote encore une *lex regia*, vaine formalité. Mais l'exercice du pouvoir impérial subit quelques modifications et reçoit une organisation nouvelle que nous étudierons dans les chapitres suivants.

CHAPITRE XIX

LA NOBLESSE IMPÉRIALE

Au commencement de l'Empire, Auguste crée l'ordre sénatorial et le réglemente en même temps qu'il réorganise l'ordre équestre. Ces deux ordres, dont les membres sont souvent désignés sous le terme général d'*honestiores*, par opposition aux autres citoyens qui sont *humiliores*, forment une véritable noblesse impériale, dans le sein de laquelle se recrutent tous les fonctionnaires civils et militaires, suivant des règles bien déterminées. Aussi, avant d'arriver à l'étude des magistratures et des fonctions publiques, il faut étudier le cadre dans lequel on en prend les titulaires.

1. L'ordre sénatorial. — Sous la République, la dignité de sénateur et la considération qui s'y trouve attachée sont personnelles. Les sénateurs jouissent d'un certain nombre de prérogatives : ils portent une tunique ornée de deux bandes de pourpre (*tunica laticlavia*) ; ils ont des places à part dans les banquets publics et dans les théâtres ; ils ont, jusqu'aux Gracches, le droit exclusif de composer l'*album judicum* etc. Mais leurs privilèges ne sont pas transmissibles héréditairement ;

si, depuis le développement de l'ordre équestre, les familles sénatoriales tendent à former une aristocratie, dans la chevalerie romaine, toutefois cette aristocratie ne constitue pas un ordre reconnu par la loi[1]. Pour trouver un ordre sénatorial distinct du Sénat, tout en le comprenant, il faut arriver à Auguste.

Jusque-là, tout citoyen pauvre ou riche avait pu briguer une magistrature et, par suite, entrer au Sénat; il n'y avait donc pas de cens sénatorial. Auguste en fixa un. Il décida qu'on ne serait admis à briguer une magistrature, qu'à condition de posséder un cens d'un million de sesterces[2].

La qualité sénatoriale, une fois acquise, était transmissible aux enfants et, pour faire partie de l'ordre, ceux-ci n'avaient pas besoin d'être eux-mêmes sénateurs, il leur suffisait d'avoir le cens d'un million. Ces enfants, en arrivant à la jeunesse, entraient dans la carrière des honneurs et, plus tard, devenaient à leur tour sénateurs. Le Sénat se recrutait ainsi dans l'ordre sénatorial, sauf ce qui sera dit de l'*allectio*.

La qualité de membre de l'ordre sénatorial s'acquérait :

1° Par hérédité. Cette qualité passait aux enfants du défunt, dans l'ordre de dévolution ordinaire pour la succession au patrimoine.

2° Par mariage. Les femmes qui épousent un membre de l'ordre, y entrent elles-mêmes ; la femme suit ainsi la condition du mari. Mais il est défendu aux

[1] On trouve parfois dans les textes le mot *ordo senatorius* sous la République, mais alors cette expression désigne simplement le Sénat (Tite-Live, IX, 30, XXXV, 6, etc.)

[2] Pour ne pas pratiquer d'exclusions dans les rangs du Sénat, Auguste compléta de ses deniers le cens des sénateurs qui ne satisfaisaient pas à cette nouvelle condition.

sénateurs et à leurs fils d'épouser des affranchies[1].

3° Par le choix du prince (*allectio inter senatores*), qui confère à des particuliers le rang sénatorial, lorsqu'ils réunissent les conditions générales, c'est-à-dire, l'ingénuité de la naissance et le cens d'un million de sesterses. L'empereur fit entrer ainsi un grand nombre de provinciaux au Sénat.

Les membres de l'ordre sénatorial jouissent de privilèges honorifiques et réels.

a). Ils portent tous les insignes sénatoriaux, l'anneau d'or, la tunique à bandes de pourpre (*latus clavus*), le *calceus senatorius ;* ils ont droit à des sièges réservés, au théâtre et au cirque ; ils ont leurs entrées à la cour impériale ; enfin, depuis le Ier siècle, ils sont décorés du titre de *clarissimi*, titre qu'ils partagent avec leurs femmes et leurs enfants, garçons ou filles.

b). En dehors de quelques privilèges de juridiction[2], ils ont d'importants avantages. Seuls, ils sont admis aux honneurs et aux fonctions dont l'ensemble constitue la carrière sénatoriale, c'est-à-dire toutes les magistratures républicaines et quelques-unes des grandes fonctions impériales. Ils partagent, en outre, avec les membres de l'ordre équestre, le droit de commander les légions. Cependant, à partir du milieu du IIIe siècle, l'ordre sénatorial est exclu de toutes les dignités militaires.

Mais le privilège des membres de l'ordre d'être seuls admis à parcourir la carrière des honneurs sénatoriaux, diminua d'importance à mesure que les empereurs développèrent l'*allectio*. Peu importait que tel fonctionnaire dut être pris dans l'ordre sénatorial, puisque l'em-

[1] L. 23. Dig. *De in jus voc.* II, 4.

[2] L. 9, Code Théodosien. *De pag. Sacrificiis et templis* XVI, 10 ; L. 1, § 2, Dig. XLVII, 18 ; LL. 28, § 2, 38, § 3. Dig. *De pœnis* XLVIII, 19.

pereur pouvait désormais conférer la dignité de sénateur au premier venu, sans conditions, et le nommer en même temps à une fonction quelconque. D'autre part, il s'établit entre les emplois de la carrière sénatoriale et ceux de la carrière équestre une certaine équivalence qui, sans supprimer la distinction des deux ordres, atténua singulièrement le prestige de l'ordre sénatorial. Aussi à partir de Constantin, les sénateurs investis de grandes fonctions impériales prennent des titres honorifiques qui les distinguent des simples sénateurs ; c'est ainsi que dans l'ordre même il se forme une hiérarchie qui comprend trois degrés, les *clarissimi*, les *respectabiles* et les *illustres*. Ces titres sont attachés à l'exercice de telle ou telle fonction et sont portés par tous ceux qui l'ont gérée. L'empereur peut nommer aux fonctions publiques ceux qui lui plaisent, sans aucune condition de cens [1].

Bien qu'à cette époque, la carrière des honneurs ne soit soumise à aucune autre règle que celle édictée par le bon plaisir impérial, on suit en général l'ordre que voici : Les jeunes gens commencent à gérer la questure et la préture, qui ne sont plus que d'onéreux honneurs, puis ils passent successivement par les charges qui confèrent le Clarissimat, la Respectabilité et l'Illustrissimat. On arrivait enfin au *patriciat*, titre imaginé par Constantin et qui n'avait que le nom de commun avec l'ancien patriciat.

II. L'ordre équestre. — En même temps qu'il créa l'ordre sénatorial, Auguste réorganisa la chevalerie Il décida que tous les ingénus possédant un cens de 400,000 sesterces, feraient partie de l'ordre équestre,

[1] Sur les fonctions de l'ordre sénatorial et la hiérarchie à partir de Dioclétien, voy. le chap. XXII § 6, p. 335 et suiv.

mais il se réserva le droit de nommer les chevaliers *equo publico*.

Ces chevaliers, héritiers des anciennes centuries équestres, sont divisés en six escadrons (*turmae*) commandés par des *sexviri*. Ils étaient environ au nombre de 5000[1]. Les premiers empereurs faisaient annuellement la *recognitio equitum*, comme les anciens censeurs ; ils la combinaient avec la fête du 15 juillet, la *transvectio equitum*. Au IIe siècle, les empereurs prirent l'habitude d'accorder ou d'enlever l'*equus publicus* à toute époque de l'année, et l'inscription des chevaliers devint un des services ordinaires de la chancellerie impériale.

Ces escadrons ne comprenaient sans doute que des jeunes gens[2] ; ils n'étaient probablement que la porte d'entrée de la carrière équestre, qui n'était pas d'ailleurs parcourue par tous les chevaliers, puisque, parmi les *equites* des *VI turmae*, se trouvaient des jeunes gens possédant le cens d'un million de sesterces et se destinant à la carrière sénatoriale. On les appelait *equites illustres*.

Les autres parcouraient la carrière équestre ; ils débutaient par les grades militaires dits *militiae equestres*, grades auxquels pouvaient arriver les soldats et auxquels on assimila plus tard certaines fonctions administratives inférieures. Les simples soldats avaient donc ainsi un moyen d'arriver aux fonctions de l'ordre équestre et de parcourir cette carrière. Après avoir rempli ces fonctions sans grande importance, les chevaliers passent par toutes les charges financières, administratives ou militaires, qui constituent la carrière équestre,

[1] Denys, VI, 13.

[2] On appelait, en effet, le *sexvir* commandant le premier escadron *princeps juventutis*. C'était toujours un prince de la famille impériale.

c'est-à-dire les fonctions des divers *procuratores Augusti*, *praefecti annonae*, *Aegypti*, *vigilum* etc., en un mot, toutes celles qui ne sont pas exclusivement réservées à l'ordre sénatorial.

Les chevaliers qui parcourent cette carrière, constituent la noblesse équestre. Ils ont le titre de *viri egregii* qui finit par désigner l'ordre même des chevaliers, et se transmit héréditairement. Les *egregii* sont alors les membres de l'ordre équestre comme les *clarissimi* sont les membres de l'ordre sénatorial. Les *egregii* arrivés aux plus hautes charges de la carrière équestre reçurent le titre de *perfectissimi*.

Sous ce dernier titre subsista, à partir de Constantin, tout ce qui restait de l'ancien ordre des chevaliers. Avant lui, la plupart des fonctions équestres étaient devenues sénatoriales et après lui, les fonctionnaires de quelque importance ayant encore le titre de *perfectissimi* sont élevés au clarissimat, c'est-à-dire à la dignité sénatoriale; il ne reste plus parmi les *perfectissimi* que des agents inférieurs qui ne rappellent en rien l'ancien ordre équestre.

A vrai dire, au Bas-Empire, des deux anciens ordres et sous la dénomination d'ordre sénatorial, se dégage un troisième ordre qui constitue la véritable noblesse impériale : c'est celui des fonctionnaires avec sa hiérarchie de *clarissimi*, de *spectabiles* et d'*illustres*. Nous étudierons plus loin les fonctions à l'exercice desquelles sont attachés ces différents titres qui fleurirent surtout dans le Bas-Empire.

CHAPITRE XX

LES ANCIENS POUVOIRS

Le nouveau régime établi par Auguste, respecta dans la forme les anciennes institutions. Aussi retrouve-t-on sous son règne et ceux de ses successeurs les comices, qui ne tardent cependant pas à disparaître, et les magistratures républicaines dont les titres se perpétuent pendant presque toute la durée de l'Empire. Il nous faut voir ce que la nouvelle constitution laisse subsister de ces anciennes autorités, dont les plus importantes attributions servent à constituer le pouvoir impérial.

I. — Les comices.

On ne sait presque rien sur la tenue et la forme des comices sous l'Empire, tellement leur importance était minime. Il ne paraît plus y avoir trace de la division des comices en centuriates et en tributes. Les comices sont l'ensemble des citoyens habitant Rome ou qui y sont de passage, se réunissant au Champ-de-Mars sous la présidence d'un consul. Cette foule ne pouvait, d'ailleurs, avoir la prétention de représenter le peuple romain. L'expédient, imaginé par Auguste, de per-

mettre aux citoyens des municipes d'envoyer leur vote par écrit, fut impraticable.

Dès le commencement de l'Empire, les comices perdent toute compétence judiciaire. En 14 après Jésus-Christ, Tibère leur enleva toute leur compétence électorale pour la donner au Sénat. Il ne leur resta que les apparences de la compétence législative qu'ils partagèrent avec l'empereur et le Sénat.

Dans les premières années de l'Empire, on fit voter quelques lois à ces comices, mais à partir de Nerva on ne trouve plus trace de leur réunion pour cet objet. Dès de ce moment, le peuple ne s'assemble plus au Champ de-Mars que pour acclamer les nouveaux empereurs et entendre la lecture du sénatus-consulte qui leur confie tous les pouvoirs. C'est ce qui constitue le vote de la *lex regia*. L'usage de ces acclamations disparaît vers la fin du second siècle et l'on ne rencontre plus après cette époque aucune trace des anciens comices.

II. — Les magistratures.

Sous l'Empire, on retrouve la plupart des magistratures ordinaires de la République le vigintisexvirat, la questure, l'édilité, le tribunat, la préture et le consulat. Les magistratures extraordinaires n'ont plus leur raison d'être ; quant à la censure, elle est réunie au pouvoir impérial [1].

[1] Toutefois jusqu'à Domitien, la censure existe en dehors du pouvoir impérial et l'on voit des empereurs gérer cette magistrature et se choisir un collègue pour cette gestion. C'est ce que firent Claude et Vespasien. Domitien prit le titre de *censor perpetuus* et dès lors la censure n'est plus distincte de la puissance impériale.

L'*ordo magistratuum* ne comprenait que trois degrés sous la République, la questure, la préture et le consulat; la gestion des autres magistratures n'était pas obligatoire. Auguste établit un quatrième degré en rendant obligatoire la gestion du tribunat ou de l'édilité entre la questure et la préture. Pour entrer dans la carrière des honneurs il fallut désormais :

1° Appartenir à l'ordre sénatorial, ou y être introduit par une faveur de l'empereur ; il fallait donc avoir le cens d'un million de sesterces.

2° Avoir géré le tribunat militaire pendant un an et avoir fait partie du vigintisexvirat[1].

3° Avoir vingt-cinq ans.

Pour les magistratures supérieures à la questure, il fallut en outre avoir géré la magistrature inférieure depuis un an au moins ; entre le consulat et la préture, il fallut un *biennium* d'intervalle. Enfin un minimum d'âge fut établi pour la gestion de chaque magistrature, 27 ans pour le tribunat ou l'édilité, 30 ans pour la préture, 32 ans pour le consulat[2].

Chacune de ces magistratures peut être cumulée avec une promagistrature ou une fonction impériale.

Les règles établies par Auguste furent observées pendant longtemps, mais cependant elles disparurent avant le Bas-Empire. La gestion de ces magistratures imposait des charges onéreuses et d'autre part procurait peu de profit. En outre, l'empereur pouvait conférer par l'*allectio inter senatores* les seuls avantages qu'il était possible d'en retirer. Aussi ne devait-on pas se montrer très difficile sur les conditions du recrutement et l'on

[1] Pline, *Epist.* III, 20, § 5. — Suétone, *Dom.* 10. — Tacite, *Ann.* III, 29.

[2] Dion Cassius, LII, 20.

comprend très bien qu'avant Dioclétien toute condition d'âge ait disparu.

Les magistrats sont nommés par les comices jusqu'à Tibère, et par le Sénat après l'an 14. Mais l'empereur, comme nous l'avons déjà dit, a le droit de recommander autant de candidats que cela lui plaît et le Sénat doit nommer les candidats désignés par l'empereur. En fait, il ne recommandait que pour une fraction des vacances et laissait assez volontiers le Sénat libre de son choix, car aucun de ces magistrats ne possédait une autorité bien effective.

Mais des anciennes magistratures, il ne reste guère que le nom, car presque toutes leurs attributions sont passées soit à l'empereur, soit à des fonctionnaires impériaux. Passons-les en revue.

I. Le Consulat. — C'est la seule magistrature que l'empereur revêt quelquefois. Comme sous la République, il n'y a jamais que deux consuls à la fois, mais au lieu de rester en fonctions pendant un an, ils n'y restent plus que pendant six mois, puis quatre mois, puis deux mois. De cette façon le nombre des consuls fut porté à quatre, puis à six, puis à douze par an. Les deux premiers consuls, dits consuls ordinaires, donnent leurs noms à l'année : les consuls qui leur succèdent, sont dits *suffecti*[1].

La seule attribution politique laissée aux consuls est la présidence du Sénat, en l'absence de l'empereur. A cela, ils ajoutent une double fonction judiciaire :

1° Par délégation du Sénat, l'appel des procès civils jugés à Rome ou dans les provinces sénatoriales.

2° La juridiction gracieuse, la connaissance des causes

[1] Dion Cassius, XLIII, 46 ; XLVIII, 35. — Suétone, *Galba*, 6 ; *Vitellius*, 2 *Domitianus*, 2, etc.

importantes relatives aux fidéicommis, et jusqu'à Marc Aurèle, le droit de nommer les tuteurs datifs.

En outre, il sont chargés de veiller à l'organisation des fêtes établies en l'honneur de la naissance d'Auguste et de l'anniversaire de la bataille d'Actium [1].

La gestion du consulat était nécessaire pour être admis aux fonctions de *praefectus urbi*, *curator aquarum*, *curator Tiberis*, *legati Caesaris pro proconsule*, etc.

Malgré son peu d'importance et les dépenses énormes qu'il imposait à ceux qui en étaient revêtus, le consulat fut la magistrature républicaine qui survécut la dernière ; elle ne disparut que bien longtemps après la division de l'Empire romain et conserva toujours un prestige considérable qu'elle devait au souvenir de sa grandeur passée.

II. La préture. — Grâce à la spécialité de sa principale attribution, cette magistrature conserva quelqu'importance sous l'Empire. Le nombre des préteurs n'était pas fixe, il était déterminé annuellement par un sénatus-consulte. Il varia de huit à dix-huit [2].

Le préteur pérégrin conserva la juridiction civile à l'égard des pérégrins jusqu'au jour où Caracalla étendit le droit de cité à tous les sujets de l'Empire. Dès lors, il n'y eut plus de différence organique entre le préteur urbain et le préteur pérégrin. La publication de l'édit perpétuel sous Adrien leur enleva le droit d'émettre leur édit annuel et la réforme de la procédure sous Dioclétien acheva de leur ôter toute importance.

En dehors de ces deux préteurs, on en crée d'autres qui l'on donne des juridictions spéciales. C'est ainsi que l'on trouve un *praetor hastarius*, chargé de présider

[1] Dion Cassius, LVI, 46 ; LIX, 20.

[2] Dion Cassius, LIII, 32 ; LVI, 25 ; LVIII, 20 ; LIX, 20 ; LX, 10. — Velleius Paterculus, II, 89. — Tacite, *Ann.* I, 14.

le tribunal des centumvirs, un *praetor de liberalibus causis* qui connaît des procès relatifs à la liberté, un *praetor fideicommissarius* qui veille à l'exécution des fideicommis, un *praetor tutelaris*, chargé de nommer les tuteurs datifs, un *praetor fiscalis* qui juge les différends survenus entre le fisc et les contribuables. Enfin, ce sont des préteurs qui président les *quaestiones perpetuae* jusqu'à leur disparition, au IIIe siècle.

Outre leurs fonctions judiciaires, les préteurs ont encore sous l'Empire des attributions administratives :

1° Ils ont la garde du trésor public (*aerarium*), de 23 avant notre ère à 44 après Jésus-Christ [1].

2° L'administration d'un certain nombre des XIV régions de Rome, concuremment avec les tribuns.

3° Enfin, ils ont l'organisation des fêtes publiques (*ludi publici*) qui fut enlevée aux édiles par Auguste [2]. Ce fut même le dernier honneur qui resta attaché à la charge, honneur onéreux et peu enviable.

Le titre de préteur ne disparaît que sous le Bas-Empire, postérieurement à la mort de Théodose.

III. L'édilité. — Les édiles sont au nombre de six divisés en trois classes, *curules*, *plébéiens* et *ceriales*. Ils perdent toutes leurs attributions dans les premières années du règne d'Auguste, on ne leur laisse que le service de la propreté des rues et de la surveillance des lieux publics. Cette fonction elle-même fut réduite sous Néron et désormais l'on ne fut édile que pour être préteur. Aussi, quand Alexandre Sévère décida qu'un questeur nommé sur la recommandation de l'empereur pourrait être élu préteur sans passer par l'édilité, cette magistrature disparut.

[1] Dion Cassius, LIII, 32 ; LX, 4, 24. — Tacite, *Ann.* XIII, 29. — Suétone, *Aug.* 36, *Cl.* 24.

[2] Dion Cassius, LIX, 2 ; LXIV, 2. — Tacite, *Ann.* I, 15.

IV. Le tribunat de la plèbe. — Il forme avec l'édilité le second degré du *cursus honorum*. Il y a dix tribuns. De leurs anciennes prérogatives ils ne gardèrent que le droit de présider le Sénat et d'opposer leur *veto* aux sénatus-consultes, à condition que l'empereur n'opposât pas son intercession à la leur. On leur confia aussi quelques attributions de police municipale dans Rome et l'administration de quelques une des régions de la ville.

V. La questure. — Sous l'empire, les questeurs sont au nombre de 20. Ils perdent leurs attributions financières et voici le tableau de leurs nouvelles fonctions.

1° Deux sont attachés à l'empereur, (*quaestores Augusti*) et sont chargés de lire ses messages au Sénat.

2° Quatre sont adjoints aux consuls pour les aider dans leurs fonctions de présidents du Sénat.

3° Deux autres (*quaestores Urbani*) sont chargés de la garde des archives.

4° Les deux questeurs italiques continuent à résider, l'un à Ostie, l'autre à Ariminum. Quand Claude supprima ces questures, en 44, il rendit aux questeurs la garde du trésor public[1].

5° Les autres questeurs accompagnent les gouverneurs des provinces sénatoriales.

Après la suppression des provinces du Sénat, tous les questeurs restent à Rome, sans qu'on sache trop à quoi ils sont employés. La questure paraît n'être plus, dès ce moment, qu'un titre honorifique qui impose à celui qui le porte la lourde obligation de donner des jeux de gladiateurs à ses frais[2].

[1] Ils perdent cette attribution en 56. (Tacite, *Ann.* XIII, 29.)

[2] Alexandre Sévère mit ces frais à la charge du Trésor, sauf pour les *quaestores candidati principis*.

VI. Le vigintivirat. — Auguste supprime deux des commissions formées par ces magistrats, les *quatuorviri juridicundo Capuam Cumas etc.*, et les *duumviri extra urbem purgandis.* Les autres se maintinrent jusqu'au IIIe siècle. La gestion de l'une de ces magistratures fut obligatoire pour ceux qui voulaient briguer la questure.

CHAPITRE XXI

LE SÉNAT IMPÉRIAL

I. — Organisation.

I. Recrutement du Sénat. — La *lectio senatus* n'est plus quinquennale comme sous la République et n'est plus l'œuvre des censeurs. Elle est faite annuellement par l'empereur, sans contrôle. La garantie que donnait la collégialité, disparaît et les cas d'exclusion ne sont plus limitativement déterminés.

Le nombre des sénateurs est fixé à 600[1]. Tous les ans, l'empereur revise la liste. Il raye :

1° Ceux qui sont morts.

2° Ceux qui ont été frappés d'une condamnation judiciaire.

3° Ceux qui ont perdu le cens sénatorial.

4° Ceux qu'il veut exclure pour des motifs dont il est seul juge.

Il inscrit ensuite les nouveaux sénateurs. Ceux-ci ont une double origine : ce sont

1° Les personnes qui, réunissant les conditions requi-

[1] Dion Cassius, LIV, 13, 14.

ses pour faire partie de l'ordre sénatorial, ont géré une magistrature républicaine.

2° Les citoyens qui, remplissant les conditions nécessaires pour entrer dans l'ordre sénatorial, n'ont géré aucune magistrature, mais sont assimilés par l'empereur aux anciens magistrats et inscrits dans le cadre du sénat au rang auquel leur donne droit la magistrature qu'ils sont censés avoir gérée ; c'est l'*allectio* [1].

L'*allectio* peut s'exercer même au profit d'un sénateur en le faisant monter dans la hiérarchie sénatoriale, sans qu'il ait géré la magistrature correspondant à son nouveau rang. Ainsi un sénateur *quaestorius* peut par *allectio* être inscrit dans le cadre des sénateurs *praetorii*, sans avoir jamais été ni tribun, ni préteur.

La liste (*album senatus*) qui, sous la République, ne comprenait que trois divisions, en a quatre, depuis que l'empire a mis un quatrième degré au *cursus honorum*. Elle se compose :

1° De l'empereur, qui est inscrit le premier et prend le titre de *princeps senatus*, titre auquel renonceront les empereurs du Bas-Empire.

2° Des *consulares*, c'est-à-dire les sénateurs qui ont été consuls ou qui par *allectio* sont assimilés aux anciens consuls, sans avoir jamais géré cette magistrature (*allecti inter consulares*).

3° Des *praetorii*, anciens préteurs et *allecti inter praetorios*.

4° Des *tribunicii* et des *aedilicii* qui sont sur le même rang, anciens tribuns et anciens édiles ou *allecti inter tribunicios vel aedilicios*.

[1] Jusqu'au règne d'Adrien, le Sénat semble avoir partagé ce droit avec l'empereur. Willems pense qu'en cette matière le Sénat n'intervint jamais qu'à titre exceptionnel.

5° Des *quaestorii*, anciens questeurs ou *allecti inter quaestorios*.

Comme toutes les institutions impériales, le Sénat se modifia à mesure que s'accentuait l'absolutisme. Le recrutement du Sénat eut naturellement la fortune de l'ordre sénatorial.

Nous voyons d'abord disparaître une catégorie de sénateurs les *tribunicii* et *aedilicii*. Le titre de *quaestorius*, de *praetorius* et de *consularis* rendait propre à exercer certaines fonctions impériales, nettement déterminées pour chaque rang et dont l'ensemble constituait, avec les anciennes magistratures, la carrière sénatoriale[1]. Le titre de *tribunicius* ou d'*aedilicius* ne conférait au contraire l'aptitude à aucune fonction déterminée, et de là vint sans doute la disparition de ce degré dans la carrière des honneurs.

L'empereur cesse aussi de faire en personne la révision annuelle de la liste des sénateurs. Cela devient l'une des attributions de la chancellerie impériale.

Les deux modes de recrutement restent les mêmes, mais les conditions en sont bien modifiées. Comme nous l'avons vu, la gestion des magistratures constitue une dépense considérable sans grand profit, aussi est-on obligé de ne pas se montrer bien sévère pour le recrutement. Tout jeune homme arrivant à la puberté, s'il appartient à une famille clarissime, et s'il veut satisfaire à la fois aux charges pécuniaires de la questure et de la préture, devient immédiatement préteur. Pour recruter le Sénat, les empereurs sont obligés de multiplier les *allectiones* qui sont à peine une faveur même lors-

[1] Ainsi un *quaestorius* pouvait être *legatus pro praetore*, un *praetorius* pouvait être *legatus Augusti legionis legatus provinciae Asiae* ou *Africae* etc., un *consularis* pouvait être *legatus Augusti pro proconsule provinciae, praefectus urbi*, etc.

que l'*allectus* est dispensé de tout ou partie des charges qui au Bas-Empire pèsent sur la bourse des sénateurs[1].

II. La séance du Sénat. — Auguste, dans la *lex Julia de senatu habendo*, véritable règlement intérieur du Sénat, conserva à peu près les anciennes pratiques.

Le droit de convoquer le sénat appartient 1° à l'empereur, en vertu de l'autorisation spéciale que lui donne la *lex regia*. 2° aux consuls, aux préteurs et aux tribuns de la plèbe. L'empereur peut donc convoquer le Sénat soit comme empereur, soit comme tribun, soit comme consul, quand il gère cette magistrature.

Le sénat se réunit régulièrement en séance ordinaire aux ides et aux calendes de chaque mois, sauf pendant les vacances (septembre et octobre). La réunion a lieu à la *Curia Julia*; elle est présidée par l'empereur et, à son défaut, par le consul; l'empereur peut aussi le convoquer en réunion extraordinaire (*senatus indictus*[2].)

Tous les magistrats qui ont le droit de convoquer le Sénat peuvent lui faire des propositions. L'empereur peut même user de ce droit par délégué; dans ce cas, il envoie un questeur qui lit sa *relatio*. Il se fit reconnaître le droit de faire trois, quatre et même cinq propositions à la même séance, soit en personne, soit par délégué et personne ne put faire une *rogatio*, avant que l'empereur eût épuisé son droit.

La procédure pour la discussion et le vote reste la

[1] En dehors des frais que leur imposait leur nomination à la prêture, les sénateurs, au temps de Constantin, étaient soumis aux impôts spéciaux suivants : l'*aurum tironicum*, l'impôt des *septem solidorum*, l'*aurum oblatitium* et la *gleba*. (L.L. 13 et 14. C. Th. VII, *Quid probare. deb. ad quamc. usnil. vernontes* 13. 2; L.L. 2, 4, 9 et 14; C. Th. *De senatoribus* VI, 2).

[2] Suétone, *Aug.* 35. — Dion Cassius, L, 22; LV, 3 LIV, 3. — Pline, XXXV, 10. — Aulu-Gele, XIV, 7.

même que sous la République. Le vote est public [1], mais la présence d'un certain nombre de sénateurs est nécessaire pour sa validité.

La rédaction du compte-rendu des séances et des sénatus-consultes est confié à un secrétaire choisi par l'empereur parmi les sénateurs *quaestorii*.

II. — Attributions du Sénat.

Le Sénat de l'empire perd un grand nombre des attributions du Sénat de la République, mais il en obtient en revanche quelques-unes que l'autre n'avait pas. On peut diviser les attributions du Sénat impérial en quatre groupes : administratives, judiciaires, législatives et électorales.

a) Attributions administratives. — Le Sénat perd la plupart de celles qu'il avait sous la République ; l'administration de l'armée, la surveillance des finances, la direction des affaires étrangères lui échappent et passent au prince qui collabore encore avec le Sénat pour les affaires relatives au culte, à la justice, à l'administration territoriale. Nous verrons dans quelle mesure le Sénat intervient, théoriquement au moins, lorsque nous étudierons ces différents services publics.

b) Attributions judiciaires. — Le Sénat constitue dans certains cas un tribunal criminel et un tribunal civil.

Cour criminel, il juge.

1° Les procès dans lesquels sont incriminés des personnages appartenant à l'ordre sénatorial ou aux rangs élevés de l'ordre équestre.

2° Les procès criminels qui, à défaut d'une loi pénale

[1] Trajan, en 98, introduisit le vote secret pour les élections mais cette réforme fut sans durée.

spéciale, ne peuvent être poursuivis devant une *quaestio perpetua*.

3° Tous les procès criminels qu'on lui défère et qu'il consent à juger, à condition que l'empereur n'en réclame pas la connaissance.

La sentence du Sénat n'est pas susceptible d'appel, même devant l'empereur, mais comme c'est un sénatus-consulte, celui-ci peut toujours le rendre inefficace par le *jus intercessionis* que lui confère la puissance tribunicienne.

Au civil, le Sénat était juge d'appel et sa compétence comprenait :

1° Depuis Marc-Aurèle, l'appel des décisions judiciaires rendues par les consuls.

2° Depuis Auguste, l'appel des affaires dont l'empereur lui déléguait la connaissance. C'était, en général, tous les procès pour la solution desquelles la jurisprudence n'était pas encore fixée [1].

c) *Attributions législatives.* — Le Sénat a le droit de faire des lois. Il le partage avec l'empereur auquel, par la *lex regia*, il confère la faculté de promulguer directement des lois.

Les lois votées par le Sénat sont des sénatus-consultes. Ils portent le nom de celui qui les a proposés. Avant que l'empereur n'eût complétement accaparé le droit d'initiative, la proposition était faite par les magistrats ayant le *jus cum patribus agendi*, mais avec l'agrément du prince qui peut toujours s'opposer au vote d'un sénatus-consulte, en vertu de son pouvoir tribunicien.

Bien que sa compétence législative soit générale, le

[1] Néron voulut faire du Sénat la juridiction ordinaire d'appel. (Suétone, *Nero*, 17.), mais son système ne fut pas maintenu.

Sénat se borne à légiférer sur les matières du droit privé et plus on avance dans l'histoire de l'empire, plus les sénatus-consultes deviennent rares et les constitutions impériales fréquentes. Les empereurs éprouvent de moins en moins le besoin de recourir à ce rouage inutile pour légiférer. Dès le IIe siècle, le Sénat perd tout droit d'initiative et au, code Justinien, l'on ne trouve pas un seul sénatus-consulte postérieur à 230. — Le seul sénatus-consulte législatif que vote encore le Sénat est la *lex regia* dont la formalité paraît avoir survécu longtemps aux droits législatifs du Sénat.

Comme corollaire de son pouvoir législatif, le Sénat peut encore :

1° Abroger les lois, c'est la conséquence forcée du droit de les faire ; par conséquent le Sénat perdit cette attribution à mesure que l'autre lui fut enlevée.

2° Dispenser de l'observation des lois (*solvere legibus*), mais ce droit passe exclusivement à l'empereur, à partir des Flaviens.

d) *Attributions électorales.* — Le Sénat hérite, sous Tibère, des attributions électorales des comices. Il élit donc :

1° Tous les magistrats, *XX viri*, questeurs, édiles, tribuns, préteurs et consuls. Mais l'empereur a le droit de présenter des candidats à un certain nombre de places et, comme nous l'avons déjà dit, le Sénat est obligé de ratifier ces présentations par son vote. Après leur élection par le Sénat, les magistrats nommés sont proclamés devant le peuple.

2° Les membres des grands collèges sacerdotaux, élus sous la République par les *comitia sacerdotum*. Mais l'empereur jouit, pour les prêtres comme pour les magistrats, du droit de présentation.

3° Enfin le Sénat élit les empereurs et peut également

lès déposer. Jamais droit ne fut plus théorique que celui-là. Le rôle du Sénat se borna toujours à proclamer les empereurs choisis par les soldats ou désignés par leur prédécesseur et à déposer les empereurs qui étaient déjà renversés [1].

On voit maintenant à quoi se réduit le rôle du Sénat impérial. Comme législateur, il ne peut jamais faire une loi contre le gré de l'empereur et ne tarde pas à perdre le droit d'en proposer ; l'empereur ne prend plus son avis que pour la forme jusqu'au jour où il cesse même de le consulter. Comme juge, il est souverain, mais il ne peut rendre une sentence qui ne puisse être cassée par l'empereur en vertu de son droit d'intercession ; une pareille juridiction ne pouvait subsister pendant bien longtemps. Comme grand électeur, il est censé libre, mais l'intervention impériale se manifeste si rudement que le Sénat ne compte plus et que les auteurs anciens peuvent dire avec juste raison que l'empereur crée les magistrats. Enfin son rôle consultatif quant à l'administration diminue de plus en plus au point qu'à l'époque de Constantin il est à peu près impossible de dire s'il est des matières sur lesquelles le prince consulte encore régulièrement le Sénat. Au Bas-Empire, le Sénat qui depuis longtemps déjà n'avait plus ni autorité, ni indépendance, n'a même plus d'attributions déterminées ; ce corps qui depuis longtemps ne faisait plus grand'chose, n'a désormais plus rien à faire.

[1] Le Sénat deux fois usa de son droit d'élection. C'est lui qu nomma Maxime et Balbin, ainsi que l'empereur Tacite. En 237, il voulut même garder le pouvoir et nomma une commission de vingt membres pour l'exercer.

CHAPITRE XXII

LES FONCTIONNAIRES IMPÉRIAUX

I. — *La chancellerie impériale.*

Le système de centralisation administrative inauguré par les empereurs, amenait à Rome une multitude d'affaires dont la solution appartenait à l'autorité centrale. On conçoit que pour accomplir cette tâche, l'empereur se soit entouré d'un grand nombre d'auxiliaires qui, à la fin, se constituèrent hiérarchiquement et formèrent la chancellerie impériale. Tout d'abord ces auxiliaires furent des esclaves ou des affranchis de l'empereur, mais plus tard tous les postes importants de la chancellerie furent confiés à des fonctionnaires de l'ordre équestre (*magistri*) ; le personnel subalterne seulement fut recruté parmi les affranchis.

La chancellerie comprit d'abord trois bureaux (*scrinia*) :

1° La division *a rationibus* qui s'occupent de toutes les affaires concernant le domaine de l'empereur et le fisc impérial.

2° La division *ab epistolis* chargée de la correspon-

dance de l'empereur, de l'expédition des brevets d'officiers, de la rédaction et de l'expédition des instructions impériales, de la réception des rapports et dépêches des gouverneurs et des généraux, etc... Cette division qui était le secrétariat de l'empereur, fut subdivisée en deux services à partir d'Adrien, *ab epistolis latinis* et *ab epistolis graecis*, ayant chacun à leur tête un chef de bureau (*magister*) de l'ordre équestre.

3° La division *a libellis*. C'était le service chargé de recevoir les pétitions adressées à l'empereur et auquel celui-ci répondait par un mot de sa main sur le placet. Ces *subscriptiones* impériales sont une des sources du droit à cette époque. Aussi, quoique moins important que le précédent, ce poste fut souvent occupé par de grands jurisconsultes, dont l'autorité s'étendait en général sur un autre service de la chancellerie, le bureau *a cognitionibus* organisé sous Claude et dont le *magister* était un chevalier. Ce bureau, dont le chef au IIIe siècle eut le titre de *magister sacrarum cognitionum*, était chargé de prendre les informations dont l'empereur avait besoin pour rendre la justice, et préparer les décisions que le prince devait prendre dans les affaires qui lui étaient soumises.

Sous Caracalla, on voit apparaître un nouveau service, le bureau *a memoria*, dont les attributions primitives sont peu connues, mais qui empiéta sur celles des bureaux *a libellis* et *ab epistolis* au point que sous Dioclétien ces deux derniers ne sont plus que des annexes du premier, tout en restant séparés.

Le nombre des bureaux et la répartition des attributions entre eux varièrent plus d'une fois. Mais après Dioclétien, le développement pris par les services de la maison de l'empereur diminua l'importance de la ancellerie qui ne fut plus que le bureau d'expédition

des affaires judiciaires et administratives. A ce moment, elle se compose de quatre bureaux. 1° Le bureau *a memoria*, 2° le bureau *ab epistolis*, 3° le bureau *a libellis*, tous trois chargés de la correspondance impériale avec les particuliers ; et 4° le bureau *a dispositionibus*, chargé de la garde des archives.

II. — Le conseil impérial.

Parmi les citoyens admis aux audiences impériales, l'empereur en choisissait un certain nombre qui l'accompagnaient le plus souvent et dont il prenait les avis. Ces conseillers appelés *comites Augusti*, étaient salariés. Ce fut l'origine du conseil impérial, *auditorium*, qui fut organisé sous Adrien.

En dehors de certains fonctionnaires, comme le préfet du prétoire et les chefs des services de la chancellerie, l'*auditorium* comprit des conseillers de l'ordre sénatorial et des conseillers de l'ordre équestre. Ces derniers recevaient un traitement [1]. Le conseil se réunit sous la présidence de l'empereur et, en son absence, sous celle du préfet du prétoire.

Les attributions de l'*auditorium* ne sont pas limitées ; elles s'étendent à tout objet dont l'empereur veut le saisir. Son rôle est naturellement consultatif, car la décision appartient au souverain ; néanmoins son autorité s'accroît sans cesse au détriment de celle du sénat.

A partir de Dioclétien, le conseil impérial prend le nom de *sacrum consistorium*. A cette époque il se compose :

1° De l'empereur.

2° Des ministres, c'est-à-dire des quatre grands fonc-

[1] Il y en avait deux classes, la 1re touchait 100.000 sesterces par an et la 2e, 60.000.

tionnaires[1] du palais, le *quaestor sacri palatii*, le *magister officiorum*, le *comes sacrarum largitionum*, le *comes rerum privatarum*. Ce sont les *comites consistorii illustres*.

3° Des *comites respectabiles* qui sont les conseillers ordinaires recrutés généralement parmi les anciens fonctionnaires du palais et de la chancellerie.

4° Des fonctionnaires en activité résidant à la cour, comme le préfet du prétoire, les *magistri militum* et les autres fonctionnaires, lorsqu'ils sont invités à assister à la séance. Ils ne délibèrent que sur les affaires concernant leur service[2].

5° Des *comites consistoriani vacantes*, dont les uns ont rang d'*illustres* et les autres de *respectabiles*. Ce sont les conseillers extraordinaires qui ne siègent que s'ils sont au palais et s'ils y sont invités par l'empereur.

Ce conseil, présidé par l'empereur et à son défaut par le *quaestor sacri palatii*[3], gardait son caractère consultatif ; mais sa compétence s'étendait à toutes les affaires administratives, législatives et judiciaires. Le *consistorium* préparait les lois et les rescrits impériaux, en les envoyant pour la forme au Sénat qui les retournait au conseil où l'empereur les promulguait. Sous le rapport judiciaire, le *consistorium* jugeait toutes les affaires dont la connaissance appartenait au souverain ; mais son rôle, comme juridiction, diminua au fur et à mesure que le droit d'appel fut réglementé par la délégation définitive qui en fut faite à un certain nombre de fonctionnaires[4].

[1] Voy. *infrà*, p. 335.

[2] L. 10, C. Th. *De centur.* XII, 15.

[3] Cassiodore, *Var.* 6. 10 ; Nov. 62.

[4] La distinction de Haubold qui distingue le tribunal suprême (*auditorium*), du Conseil politique (*consistorium*) est en désaccord

III. — La préfecture du prétoire.

La préfecture du prétoire qui devint la fonction la plus importante de l'empire, eut les commencements les plus modestes. A l'imitation des généraux républicains qui avaient tous une garde d'honneur, la *cohors praetoria*, les premiers empereurs se donnèrent aussi une garde, qui différait de la *cohors praetoria* sur deux points : 1° On ne la licenciait jamais. 2° Elle était beaucoup plus nombreuse, puisqu'elle avait un effectif de neuf cohortes. Le commandant de ces troupes est l'empereur lui-même ; mais il délègue son autorité à des *praefecti praetorio*. Ils furent d'abord au nombre de deux et même de trois, mais il n'y en eut bientôt plus qu'un seul. La fonction primitive du préfet du prétoire est donc le commandement de la garde impériale et ses pouvoirs sont ceux d'un chef de corps.

Le préfet du prétoire acquit d'abord le commandement en chef des troupes stationnées en Italie [1] ; mais ce ne fut pas par l'extension de ses pouvoirs militaires qu'il accrut son autorité ; ce fut, au contraire, en substituant à son caractère militaire un caractère purement civil et en faisant de plus en plus du commandant de la garde impériale un fonctionnaire chargé de diriger l'administration et de rendre la justice.

La juridiction qu'il avait d'abord exercée exceptionnellement par délégation du prince, entre dans ses attri-

avec les textes, (L. 5, §§ 2 et 3. C. Just. *De temp. et repar. appel.* VII, 63 ; Nov. 124, c. 1 ; L. 28, C. Th. *De praet et. quaest.* VI, 4; L. 8 § 1 C.Th. *De sen.* VI, 2 ; L. L. 37 et 39, C. Just. *De appel.* VII, 62 ; Nov. 23, c. 2) et avec ce fait que la justice et l'administration sont intimement unies à tous les degrés de la hiérarchie.

[1] Dion Cassius, LII, 24, 28.

butions propres. Au IIIe siècle, le préfet du prétoire exerce la juridiction criminelle dans toute l'Italie, sauf à Rome et dans un rayon de cent milles autour de la ville où elle appartient au préfet de la ville. Depuis Alexandre Sévère, le préfet a en outre la surveillance de tous les employés de l'administration, le droit de publier des édits qui ont force de loi et, peu à peu, il acquiert en matière civile une compétence ausssi étendue qu'en matière criminelle. Dès ce moment, le préfet du prétoire n'est plus un chef militaire que de nom et cela nous explique pourquoi nous voyons ce poste occupé par de grands jurisconsultes. Fonctionnaire de l'ordre équestre jusqu'à Sévère, il fut pris dans l'ordre sénatorial depuis cette époque.

En résumé, avant Dioclétien le préfet du prétoire exerce la juridiction suprême en matière civile et criminelle, par délégation de l'empereur, il a le droit d'émettre des édits législatifs, il fait partie du Conseil impérial et le préside en l'absence de César, il a la surveillance de l'administration et le commandement militaire de l'Italie.

Dioclétien accrut encore l'autorité des préfets du prétoire et les mit au sommet de la hiérarchie administrative. Il divisa l'empire en quatre préfectures, à la tête de chacune desquelles fut un préfet du prétoire. Les attributions de ce fonctionnaire sont les suivantes.

1° Il est chargé de l'administration du territoire ; à cet effet, il propose des candidats à l'empereur pour les postes de vicaire et de gouverneur vacants dans sa préfecture, il leur transmet ses instructions et surveille leur administration ; il peut même les révoquer et leur donner des remplaçants intérimaires.

2° Il exerce la juridiction civile et criminelle, *a*) en premier et dernier ressort pour les causes portées de-

vant un vicaire ou un gouverneur et qu'il évoque de vant son tribunal; *b*) en appel contre les sentences des gouverneurs[1]. En son absence, la justice est rendue par un délégué spécial nommé par l'empereur.

3° Il promulgue les constitutions impériales et rend des édits (*formae*) qui ont force de loi, pourvu qu'ils ne soient pas en contradiction avec les décisions impériales.

4° Il répartit annuellement l'impôt entre les provinces de la préfecture; il perçoit et emploie les contributions en nature; il peut même, dans les cas urgents, décréter des impôts extraordinaires, sauf approbation de l'empereur; enfin il a la disposition de la caisse préfectorale[2].

5° Il partage, dans sa préfecture, de concert avec le *magister officiorum*, la direction du service des postes.

6° Il a la direction de l'intendance militaire, la surveillance des arsenaux et reste, jusqu'à la suppression des prétoriens sous Constantin, le chef de la garde impériale.

IV. — Des préfectures et des curatèles.

Sous Auguste et ses premiers successeurs, le nouvel état politique entraîna la création d'un grand nombre de fonctions, dont les unes furent dévolues à l'ordre sénatorial, les autres à l'ordre équestre. Ces

[1] L'appel contre les sentences des vicaires n'est pas porté devant le préfet, mais devant l'empereur. — En outre, sa juridiction ne s'étend pas à l'armée, ni à la ville de Rome, ni sur les territoires des provinces d'Afrique et d'Asie, où les proconsuls rendent la justice par délégation spéciale de l'empereur.

[2] Voy. ch. XXVII § IV.

fonctionnaires portent le titre de *praefecti* ou de *curatores*. Nous allons en donner l'énumération.

1° Le *praefectus urbi*. Ce fut d'abord la fonction la plus importante du nouveau régime et l'empereur la réserva toujours à un sénateur consulaire. Nommé d'abord pour remplacer l'empereur, lorsque celui-ci quitterait Rome, le préfet de la ville ne cessa plus ses fonctions à partir de Tibère. Comme tous les agents impériaux, il était nommé pour un temps indéterminé; il était chargé d'assurer la tranquillité publique à Rome et dans l'Italie. Il avait la police de tous les lieux publics, exerçait la juridiction criminelle dans son ressort et statuait même sur les affaires civiles ayant leur origine dans quelque violence contre les personnes ou les propriétés. Il commandait aussi les cohortes urbaines.

Au IIIe siècle, sa compétence civile est augmentée; il devient juge d'appel des jugements rendus par les préteurs. En revanche l'étendue de son ressort est diminuée; tant au civil qu'au criminel, en première instance comme en appel, sa compétence fut limitée à la ville de Rome et à une banlieue de cent milles. Pour le reste de l'Italie, l'appel fut porté devant le préfet du prétoire.

Dioclétien, loin de supprimer cette préfecture, augmenta le nombre de ses attributions. Il fit de ce préfet le supérieur hiérarchique de tous les autres fonctionnaires de Rome, lui délégua le soin de présider le Sénat et accrut l'étendue de sa compétence judiciaire. On lui donna, pour l'aider, un fonctionnaire adjoint qui eut le titre de *vicarius praefecturae urbis* [1].

[1] Il ne faut pas confondre ce fonctionnaire avec le vicaire du diocèse de Rome qui au IVe siècle administrait cette partie du territoire sous les ordres du préfet du prétoire de la préfecture d'Italie.

2° Le *praefectus annonae*, chargé du service de l'approvisionnement de Rome [1]. Ce fonctionnaire survit à la réforme de Dioclétien. Il devient *vir clarissimus*, mais perd la plupart de ses attributions.

3° Le *praefectus vigilum*, chargé du service des incendies et de la police de nuit. Il commande le corps des *vigiles* et, comme tous les fonctionnaires impériaux, a la juridiction sur toutes les affaires relevant de son service. Il appartient comme le préfet de l'annone, à l'ordre équestre. Il garde ses attributions sous Dioclétien et devient *vir respectabilis*.

4° Les *praefecti frumenti dandi* qui, avant la création de la préfecture de l'annone, étaient chargés de ce service.

5° Les *praefecti aerarii Saturni*, chargés de l'administration de la caisse publique.

6° Les *praefecti militares* dont nous parlerons dans le chapitre consacré à l'armée.

Ces dernières préfectures appartiennent toutes à la hiérarchie sénatoriale ; leurs titulaires sont des *praetorii* ou des *adlecti inter praetorios*.

Viennent ensuite un certain nombre de fonctionnaires appartenant tous à l'ordre sénatorial et qui portent le titre de *curatores* ; ils se considèrent entre eux comme collègues quoiqu'ils soient de rangs différents. Ces *curatores* forment quatre commissions, entre lesquelles sont partagées les attributions qui appartenaient autrefois aux censeurs et aux édiles.

1° Les *curatores viarum*, qui sont aussi nombreux que les routes partant de Rome ; ces agents sont chargés de la surveillance des grandes voies de communication. Ils sont choisis parmi les *praetorii*.

[1] Sur le rôle de ce préfet et du suivant, voyez le § sur l'administration de Rome, p. 346.

2° Les *curatores operum publicorum*, au nombre de deux, pris parmi les *consulares*, surveillent les propriétés publiques et les protègent contre les empiétements des particuliers.

3° Les *curatores riparum et alvei Tiberis* ont pour mission de fixer le lit du fleuve et de trancher les différends qui s'élèvent sur cette question et à propos des égoûts entre l'Etat et les citoyens. Ils sont au nombre de cinq pris parmi les *consulares* et forment un collège présidé par l'un d'entre eux.

4° Les *curatores aquarum* qui sont chargés du service des eaux. Au nombre de trois, choisis parmi les *consulares*, ils sont présidés par l'un d'entre eux ; ils ont le pas sur tous les autres *curatores*.

V. — *Des procuratèles.*

Avant Dioclétien et surtout dans les deux premiers siècles de l'Empire, les intérêts de l'empereur étaient bien distincts de ceux de l'Etat. A côté du domaine public il y avait le domaine impérial, à côté de l'*aerarium Saturni* il y avait le *fiscus*, à côté des provinces du peuple romain il y avait les pays que l'empereur administrait directement, soit parce qu'il était considéré comme l'héritier des rois du pays, soit parce qu'il les regardait comme une sorte de propriété privée. Pour gérer de si grands intérêts, il se forma une administration impériale à côté de l'administration publique et au fur et à mesure que l'empereur attira à lui les intérêts de l'Etat pour les unifier avec les siens, cette administration tendit à absorber l'autre et à se substituer à elle.

Les empereurs recrutèrent d'abord les agents de ce

service privé dans leur entourage, parmi leurs affranchis, mais lorsque l'importance des emplois grandit, on améliora le personnel en nommant à ces emplois des membres de l'ordre équestre. Peu à peu ces diverses charges furent hiérarchisées et l'on créa ainsi une carrière équestre à côté de la carrière sénatoriale.

A part quelques hauts fonctionnaires qui portent le titre de préfets, comme les préfets du prétoire, de l'annone et le gouverneur de l'Egypte, ces agents ont tous le titre de *procuratores Caesaris*.

Ces procurateurs sont les préfets dont nous venons de parler, les gouverneurs des provinces impériales procuratoriennes, les chefs de bureau de la chancellerie impériale et les nombreux procurateurs financiers qui, tant en province qu'à Rome, administrent le domaine de l'empereur et le fisc impérial. Tous ces emplois étaient rétribués.

Cette carrière des procuratèles n'était ouverte qu'aux membres de l'ordre équestre ; mais l'ordre lui-même était ouvert, au moins à partir du IIe siècle, à tous ceux qui avaient parcouru la carrière militaire et étaient passés successivement par les grades de centurion, de primipile et de préfet de la légion. Aussi, lorsqu'on exigea l'achèvement des *militiae equestres* pour parcourir la carrière des procuratèles, les *procuratores* furent recrutés parmi les soldats de fortune.

Il est difficile de dresser une liste complète des *procuratores*. Au Ier siècle, il y en avait de deux catégories : ceux qui touchaient 200,000 sesterces de traitement et ceux qui n'en avaient que 100,000. A partir d'Adrien, ils furent hiérarchiquement divisés en 4 classes ayant respectivement un traitement de 300,000 (*trecenarii*), de 200,000 (*ducenarii*) de 100,000 (*centenarii*) et de 60,000 sesterces (*sexagenarii*). A la première classe appartenaient

le *procurator a rationibus*, le chef du bureau *a memoria* à partir du IIIe siècle etc., à la seconde, le préfet d'Egypte, les gouverneurs des grandes provinces procuratoriennes etc... et la troisième, certains gouverneurs de provinces secondaires, les *procuratores* financiers etc.; enfin à la quatrième, les adjoints des préfets et des grands *procuratores*.

La carrière des procuratèles par l'importance de ses emplois fut à la fin aussi et plus estimée que la carrière sénatoriale ; une certaine équivalence s'établit entre les échelons des deux hiérarchies et les différences s'atténuèrent, quoique la distinction n'ait pas disparu ; les fonctionnaires de l'ordre sénatorial devinrent la classe des *clarissimi* et ceux de l'ordre équestre formèrent celle des *perfectissimi*. Mais toutes les grandes fonctions équestres furent transformées en fonctions sénatoriales les unes après les autres.

Après l'organisation des procuratèles par Adrien, il se forma une carrière administrative inférieure destinée à fournir les employés de bureau et les agents subalternes de l'administration, *tabularii*, *adjutores*, *proximi*, *dispensatores* etc. Ce personnel inférieur qui montait rarement aux grandes fonctions équestres, se recrutait surtout parmi les affranchis.

VI. — Réorganisation administrative de Dioclétien.

Dioclétien modifia profondément le système administratif suivi jusque-là, en donnant à l'administration l'unité qu'elle n'avait pas encore. Les principaux caractères de cette réforme, qui ne fut achevée que sous Constantin, sont les suivants :

1° Tout le territoire de l'Empire, en dehors de Rome

et plus tard de Constantinople, reçoit une organisation uniforme.

2° Tous les services publics sont centralisés et les agents de chacun d'eux dans les provinces sont rattachés à une administration centrale.

3° Les emplois civils sont rendus distincts des emplois militaires et une rigoureuse hiérarchie est établie entre toutes les fonctions publiques.

Tous les fonctionnaires sont nommés par l'empereur sur la présentation du chef de service ; ils ne sont nommés que pour un an, mais l'empereur peut les maintenir en fonctions. Les nominations sont inscrites sur deux registres (*majus et minus laterculum*), l'un pour les fonctions supérieures, l'autre pour les inférieures. Malgré le nombre considérable des emplois, celui des candidats était encore plus grand. L'empereur conférait à ceux qu'il ne nommait pas les honneurs et avantages que pouvait procurer la gestion d'une fonction publique, en leur donnant des emplois honoraires. Tous ces fonctionnaires, actifs et honoraires, formaient la classe des *honorati*.

Classification des fonctions publiques[1]. — Il faut distinguer dans les fonctions supérieures :

a) Les fonctionnaires de l'administration centrale qui sont :

1° Le ministre d'Etat (*quaestor sacri palatii*). Il est chargé de préparer la rédaction des lois et rescrits impériaux ; il juge par délégation de l'empereur ; il sert d'intermédiaire entre le prince et les fonctionnaires ou les particuliers ; il a sous ses ordres la chancellerie im-

[1] La liste et la hiérarchie des fonctions publiques nous sont connues par un document qui remonte au commencement du ve siècle, la *notitia dignitatum*, qui est une sorte d'almanach des fonctionnaires.

périale ; enfin il tient l'un des registres sur lequel sont portées les nominations (*minus laterculum*).

2° Les membres du *sacrum consistorium*.

3° Le *comes sacrarum largitionum*, qui dirige tous les services du fisc.

4° Le *comes rerum privatarum*, qui a l'administration de la cassette impériale.

5° Les quatre préfets du prétoire, le préfet de Rome et, sous Constantin, celui de Constantinople, qui sont chargés de l'administration du territoire.

6° Le *primicerius notariorum*, chef du secrétariat du conseil impérial, également chargé de tenir le registre de nominations aux emplois impériaux (*majus laterculum*). Il est le chef des secrétaires d'Etat, (*notarii*) [1].

7° Les *magistri militum*. Ce sont les chefs de l'armée ; ils dirigent un véritable ministère de la guerre. Leur nombre paraît avoir souvent varié, ainsi que leur titre et leurs attributions [2].

b) Les fonctionnaires de la maison de l'empereur qui sont :

1° Le *magister officiorum*, qui a rang d'*illustris*. C'est le chef de la maison impériale ; il a la police du palais dont il commande les gardes ; il a la juridiction civile et criminelle sur tous les soldats, employés et gens de service de la cour ; enfin, c'est à lui qu'appartient la direction générale de la poste publique.

2° Le grand chambellan ((*praepositus sacri cubiculi*), qui dirige le service personnel de l'empereur.

3° Les deux *comites domesticorum* qui, depuis la disso-

[1] La fonction de ces secrétaires d'Etat consistait à rédiger les procès verbaux des séances du *consistorium*.

[2] Ainsi à l'époque de la notice, il y en a deux à Rome et deux à Constantinople, en outre, un pour la Gaule et trois autres en Orient, en Thrace et en Illyrie.

lution de la garde prétorienne, commandent les gardes du corps (*domestici* et *protectores*), l'un l'infanterie, l'autre, la cavalerie [1].

Ces fonctionnaires sont les chefs de service. Ils ont sous leurs ordres un grand nombre d'agents classés hiérarchiquement et dont nous parlerons en étudiant les divers services publics. Par exemple, sous les préfets du prétoire, il y a des *vicarii* qui ont eux-mêmes sous leurs ordres des gouverneurs de province de différentes classes ; de même, le *comes sacrarum largitionum* a sous ses ordres, dans chaque diocèse, un *vicarius rationalis* qui est lui-même le chef des *procuratores* et divers *praepositi* qui, dans chaque province, dirigent les services financiers. Le *comes rei privatae* est le chef direct des *magistri* ou *rationales rei privatae* qui résident dans les diocèses. Enfin les *magistri militum* ont sous leurs ordres tous les commandants militaires, *duces* et *comites*, et tous les officiers de l'armée.

Dans la maison de l'empereur, le *magister officiorum* a sous ses ordres. 1° Le maître des cérémonies (*magister admissionum*), les introducteurs (*admissionales invitatores*), les huissiers (*cancellarii*) et les *silentiarii* chargés de maintenir le bon ordre pendant les audiences publiques. 2° Les inspecteurs des postes (*curiosi*) et tous les agents du service. 3° Les maréchaux des logis impériaux (*mensores* et *metatores*). 4° Les écuyers (*stratores*) sous les ordres du *comes stabuli*, etc. Le grand chambellan, de son côté, a l'autorité sur 1° le *primicerius*

[1] Tous ces fonctionnaires sont rangés dans l'ordre hiérarchique suivant, d'après la notice : les préfets du prétoire, les préfets de Rome et de Constantinople, les *magistri militum*, le *comes sacrarum largitionum*, le *comes rei privatae*, le grand chambellan, le *magister officiorum*, le questeur du palais, les *comites domesticorum* et le *primicerius notariorum*.

sacri cubiculi et les autres chambellans (*cubicularii*). 2° Le maréchal du palais (*castrensis sacri palatii*), chef des pages, architectes et domestiques. 3° Le *comes sacrae vestis*, qui administre la garde-robe. 4° Le *comes domorum*, intendant des maisons d'habitation de l'empereur. 5° Les médecins du palais (*archiatri*), les huissiers (*silentiarii*) etc.

Des officiales. — Chaque fonctionnaire impérial d'un rang élevé a sous ses ordres un certain nombre d'employés, dont l'ensemble forme son *officium* et constitue souvent plusieurs bureaux (*scrinia*). Ces *officiales* sont organisés militairement depuis Septime Sévère et ont des titres empruntés aux grades de l'armée ; néanmoins ils n'appartiennent pas à l'armée, sauf ceux des commandants militaires. Les *officiales*, qu'ils soient attachés à un fonctionnaire de la cour (*magistriani*), financier (*largitionales palatini* et *privatiani*), militaire (*militares*) ou civil (*praefectiani* et *cohortales*), sont nommés par décret impérial sur la proposition du fonctionnaire ; cependant quelques charges peuvent être transmises héréditairement ou vendues[1]. Les *officiales* reçoivent tous un traitement ; ils passent par les différents degrés de la hiérarchie, et tous ceux qui, à l'époque de leur congé, arrivent à faire partie des *officiales* de la cour, peuvent être élevés à la dignité sénatoriale et par suite aspirer aux fonctions impériales.

La hiérarchie des titres. — Dioclétien avait organisé la hiérarchie des fonctions, mais sans conférer à chaque catégorie des titres honorifiques spéciaux ; à son époque, les grands personnages portent indifféremment

[1] Tels sont les offices des *Officiales cohortales* attachés au service des gouverneurs de province. Ces *officiales* ne peuvent être promus à un grade supérieur, sans une faveur spéciale du prince.

le titre de *clarissimi*. Mais, à partir de Constantin, commence à s'établir une hiérarchie de titres honorifiques qui se fixe définitivement au cours du IVe siècle.

Tous les membres de l'ordre sénatorial sont décorés indistinctement du titre de *clarissimi* qui est héréditaire, mais il se forme parmi eux deux classes supérieures : les *Illustres* et les *Respectabiles*, dont les titres sont personnels[1]. Au-dessous de l'ordre sénatorial, sont les membres de l'ordre équestre qui ont le titre d'*egregii* et parmi lesquels ils se forment une catégorie supérieure, portant le titre de *perfectissimi*, qui est le quatrième degré de la hiérarchie nouvelle.

Ces différents titres sont conférés par la gestion d'une fonction impériale.

Ont le rang d'*Illustres* : le questeur du palais, le grand chambellan, les *comites domesticorum*, le *magister officiorum*, le *comes largitionum sacrarum*, le *comes rei privatae*, les *magistri militum*, les préfets de Rome et de Constantinople et les préfets du prétoire qui sont en tête de la notice.

Ont rang de *respectabiles* : le *primicerius sacri cubiculi*, le *primicerius notariorum*, le maréchal du palais, les quatre chefs de la chancellerie impériale, le *comes orientis*, les *praefecti augustales*, les *vicarii*, les *proconsules* gouverneurs de province, les *duces* et *comites* commandant des troupes et les *comites sacri consistorii*.

Ont rang de *clarissimi* : tous les gouverneurs de province, *consulares* et *correctores* ; à l'époque de la notice, les gouverneurs appartenant à la classe des *praesides* ne sont que *perfectissimi*, ils ne furent élevés que plus tard au *clarissimat*. La notice ne range pas dans cet or-

[1] Il est néanmoins conféré à la femme de l'*Illustris* ou du *Respectabilis*, mais ses enfants sont simples *clarissimi*.

dre les sénateurs qui n'occupent pas de fonctions publiques.

Ont rang de *perfectissimi* tous les fonctionnaires de l'ordre équestre. Titre honorifique qui distinguait d'abord certains membres de l'ordre équestre des autres chevaliers ou *egregii*, le *perfectissimat* ne devint guère un ordre que sous Constantin ; il ne dura pas longtemps, car on éleva au *clarissimat* la plupart des fonctionnaires honorés de ce titre, qui ne fut plus porté que par des agents d'un ordre inférieur ou par des personnages non *honorati*, auxquels il était conféré à titre de récompense.

En dehors de cette classification, on trouve encore sous Constantin trois titres honorifiques:

1° Les *nobilissimi*, qui étaient les membres de la famille impériale.

2° Les *patricii*. Le patriciat n'est pas une fonction mais un titre d'honneur accordé par l'empereur à tel personnage déterminé, qui est dès lors réputé père de l'empereur [1]. Il a le pas sur tous les magistrats et fonctionnaires, sauf le consul [2].

3° Les *comites*. Ce titre remonte aux origines de l'Empire [3] ; mais de ces *comites*, autrefois simples amis de l'empereur et ses conseillers privés, Constantin fit des fonctionnaires avec des attributions déterminées. Il les divisa en trois classes *comites primi*, *secundi*, *tertii ordinis*, et les plaça dans le conseil impérial, à la tête de certains diocèses [4] et dans les commandements militai-

[1] A partir de Zénon, ce titre ne peut plus être conféré qu'à d'anciens consuls, d'anciens préfets ou d'anciens *magistri militum* (L. 3, C. Just. *De cons.* XII, 3.)

[2] L. un. C. Th. *De cons. praef. mag. mil et patr.* VI, 6.

[3] Suétone, *Tib.* 46.

[4] Ces diocèses furent l'Asie, l'Afrique, l'Espagne, l'Orient, la

res. Mais cette organisation ne dura pas ; le titre seul resta et les successeurs de Constantin le conférèrent honorifiquement à un grand nombre de fonctionnaires et d'officiers.

Macédoine. Ils sont classés au-dessus des *vicarii* (L. 16, C. Th. *De app. et pœnis earum* XI, 30). Ces *comites per provincias* disparaissent à la fin du règne de Constantin (L. 8, C. Th. *De navic.* XIII, 5), sauf dans le diocèse d'Orient. *(Not. dig. Or.* c. 20).

CHAPITRE XXIII

L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Il nous reste à étudier l'organisation des services publics sous l'Empire ; nous le ferons, comme nous l'avons déjà fait pour la République, en prenant successivement les branches principales de l'administration.

Au commencement de l'Empire, comme sous la République, pour comprendre le système d'administration générale du territoire, il faut distinguer Rome, l'Italie et les provinces. Mais il se produit peu à peu plusieurs phénomènes historiques qui changent l'aspect de l'organisation administrative et qui centralisent et modifient les services. C'est d'abord le régime spécial auquel est soumise l'Italie qui se rapproche de plus en plus du régime général, au point qu'au IIIe siècle, il n'y a plus de différences sérieuses entre l'Italie et les provinces. C'est ensuite le développement de la vie municipale sous l'Empire, avec une organisation quasi-uniforme. C'est enfin la puissance toujours croissante des empereurs, s'appuyant sur une organisation de plus en plus centralisatrice. Pour tenir compte des transformations résultant de ces faits, il faut examiner successivement : 1° La situation particulière de l'Italie pendant les pre-

miers siècles de l'Empire. 2° L'administration spéciale de la ville de Rome, qui n'est plus ce qu'elle était sous la République, mais qui diffère complètement du régime municipal des autres cités de l'Empire. 3° L'organisation municipale. 4° Enfin, l'administration générale des provinces.

I. — Etat légal de l'Italie sous l'Empire.

A l'époque d'Auguste, l'Italie comprenait toute la presqu'île, fermée au Nord par les Alpes et au Nord-Est par l'Istrie. Ce territoire jouissait d'une condition légale particulière ; il n'était pas soumis à l'*imperium* des généraux ; les terres qu'il comprenait, à la différence des terres provinciales étaient susceptibles de *dominium ex jure Quiritium*, et étaient exemptes de l'impôt foncier. Enfin l'Italie ne formait pas une province ; c'était la réunion de communes jouissant d'une autonomie presque complète sous le contrôle de Rome.

L'application du système de centralisation qui amena l'assimilation de l'Italie aux provinces, commença sous Auguste par une réforme dont l'utilité première nous échappe, mais qui fut importante par ses conséquences. Mettant à part Rome et la campagne romaine, l'empereur divisa l'Italie en onze régions :

1° La Campanie.
2° L'Apulie et les Calabres.
3° Le Bruttium et la Lucanie.
4° Le Samnium.
5° Le Picenum.
6° L'Ombrie.
7° La Toscane.
8° L'Aemilie.

9° La Ligurie.

10° La Vénétie et l'Istrie.

11° La Transpadane.

Cette division, créée dans un intérêt que nous ne connaissons pas, subsista jusqu'à Adrien sans nuire à l'autonomie des cités, mais à partir de cette époque un nouveau système administratif fut introduit en Italie. Jusque-là l'autonomie communale n'était guère limitée que par les pouvoirs de juridiction exercés par les magistrats romains. Adrien leur enleva toute compétence judiciaire dans les onze régions et priva sans doute en même temps les magistrats municipaux de la plupart des pouvoirs de juridiction qui pouvaient leur rester. Il donna toutes ces attributions à quatre nouveaux fonctionnaires de l'ordre sénatorial, appelés *consulares*[1], qui se partagèrent les régions de l'Italie. Ces fonctionnaires supprimés par Antonin le pieux, furent définitivement rétablis par Marc-Aurèle qui les prit dans les sénateurs prétoriens, et leur donna le titre de *juridici*[2].

On ne connaît pas le nombre exact de ces *juridici*, il paraît avoir été de quatre[3]. Leur compétence n'est pas mieux établie. Ne comprenait-elle que la juridiction ou s'étendait-elle au pouvoir administratif? La question est très-discutée. Selon les uns, les *juridici* ont toutes les attributions d'un gouverneur de province, selon d'autres, au contraire, ils n'ont que des pouvoirs d'une juridiction plus ou moins étendue[4]. Les circons-

[1] Spartian. *Vita Ad.* 22. Capitolinus, *Vit. Ant. p.* 2, 3.

[2] Capitolinus, *Vit. M. Ant. Phil.* 11.

[3] C'est l'opinion générale; Mommsen fixe leur nombre à cinq et Ern. Desjardins à huit.

[4] Dirksen, Mommsen, Willems, Mispoulet, Bouché — Leclercq. *Contrà* Zumpt.

criptions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions, sont aussi très mal connues. Peut-être étaient-ils tous théoriquement compétents dans toute l'Italie, mais, en fait, les onze régions étaient réparties entre eux. Les circonscriptions étaient personnelles, c'est-à-dire que l'empereur pouvait enlever une région au ressort d'un *juridicus* pour l'attacher à celui d'un autre. C'est ainsi, par exemple, que les inscriptions nous montrent que l'Apulie a formé successivement une circonscription de *juridicus* avec la Calabre et la Lucanie, avec la Calabre, seule, puis avec le Picenum [1].

Quelles que soient la compétence et l'étendue des circonscriptions de *juridici*, il est certain qu'ils étaient des représentants du pouvoir central, dont la création avait pour but de restreindre les pouvoirs des autorités municipales. Les empereurs persévérèrent dans cette voie en développant une institution qui remonte à Domitien ; c'est celle des curateurs impériaux donnés aux communes (*curatores reipublicae*). Tout d'abord, l'empereur n'intervint de cette façon que dans les villes dont les finances étaient mal administrées. Mais ces interventions se multiplièrent et il y eut à la fin dans presque toutes les villes un fonctionnaire impérial, qui sous le nom de *curator*, *legatus*, *praepositus* ou *corrector*, centralisa dans ses mains tous les pouvoirs communaux. C'est l'origine probable des *correctores Italiae* que l'on rencontre au IIIe siècle en Italie et qui se sont substitués peu à peu aux *juridici*, dont on ne trouve plus aucune trace à partir de Gordien.

Sur le nombre de ces *correctores* et sur l'autorité dont ils jouissaient, nous avons peu de renseignements.

[1] Marquardt (Staats-Verwaltung T. 1, p. 226) a donné la liste des circonscriptions de *juridici* révélées par les inscriptions.

D'après les uns, avant Dioclétien il n'y avait eu qu'un seul *corrector* pour toute l'Italie [1] ; il aurait eu à peu près les attributions d'un gouverneur de province ; d'après les autres, il y aurait eu, dès Aurélien, un *corrector* par région [2].

En somme, même avant Dioclétien, l'Italie était arrivée à ne plus jouir d'aucun avantage particulier sous le rapport administratif. L'extension du droit de cité à tous les sujets de l'Empire par l'édit de Caracalla, lui avait enlevé la plupart de ses privilèges en matière civile ; enfin Dioclétien effaça toute différence entre les provinces et l'Italie, en soumettant celle-ci à l'impôt foncier.

L'Italie fut désormais comprise, au même titre que toutes autres parties de l'Empire dans la grande division en préfectures, diocèses et provinces, dont nous parlerons plus loin [3].

Sans toucher en rien au système administratif de l'Italie, Maximien la partagea en deux circonscriptions financières, pour la perception de l'impôt. Le nord, (*regio annonaria*) ayant pour chef-lieu Milan, fournissait à l'entretien de la cour ; le centre et le midi, (*urbicariae regiones*), avec Rome pour centre, fournissait à l'approvisionnement de la vieille capitale.

[1] Mommsen, Bouché-Leclercq.

[2] Borghesi, Desjardins, Mispoulet, Cf. Willems. *Droit. pub.* p. 513.

[3] Elle forme deux diocèses : le diocèse d'Italie et le diocèse de la ville de Rome, à l'époque de la notice.

II. — Administration de la ville de Rome.

Sous la République l'administration de Rome se confondait avec le gouvernement politique de l'Etat. Ce fut seulement sous Auguste qu'elle commença à avoir une administration distincte. Nous avons déjà dit que Rome et la campagne qui l'entourait, avaient été mises à part dans l'organisation de l'Italie, Auguste divisa ce territoire en quatorze régions ; à la tête de chacune d'elles, il plaça un magistrat choisi parmi les tribuns ou les préteurs en exercice ou sortant de charge. Sous Alexandre Sévère, ces magistrats furent pris parmi les sénateurs consulaires et formèrent, sous la présidence du *praefectus urbi*, un conseil municipal délibérant sur les affaires intéressant la ville.

Les quatorze régions étaient subdivisées en 265 *vici*. Chaque *vicus* avait à sa tête quatre *vici magistri* élus annuellement parmi les habitants du quartier et spécialement chargés de célébrer les fêtes [1].

Tous ces magistrats étaient sous l'autorité d'un fonctionnaire impérial, le *praefectus urbi* qui, outre ses pouvoirs de juridiction, avait la charge de la police municipale ; c'est à ce titre qu'il commandait les cohortes urbaines. Ce préfet, comme nous l'avons vu, était un fonctionnaire de l'ordre sénatorial.

A côté de la *praefectura urbis*, Auguste créa une seconde préfecture, dont le titulaire était chargé de la police de nuit et du service des incendies : C'était le *praefectus vigilum*, qui était de l'ordre équestre ainsi que le *subpraefectus* qu'on lui avait adjoint. Ces fonc-

[1] Suétone, *Aug.* 30. — Dion Cassius, LV, 8. — Pline, III, 9.

tionnaires avaient sous leurs ordres les sept cohortes des vigiles [1].

Enfin Auguste créa à Rome une troisième préfecture chargée de veiller au service de l'alimentation, la *praefectura annonae* [2]. Le titulaire de ce poste était un fonctionnaire de l'ordre équestre. Il avait sans doute sous ses ordres le *procurator* du port d'Ostie, qui remplaça sous Claude, le questeur en résidence dans cette ville. Plus tard, on fit de ce *procurator* un fonctionnaire de l'ordre équestre, avec le titre de *procurator ad annonam*. Enfin pour assurer le service de l'approvisionnement, le préfet de l'annone a dans les provinces des délégués, *curatores annonae*, chargés de faire les achats de blé. Au IIe siècle, on lui adjoignit encore un *subpraefectus annonae*, de l'ordre équestre.

En dehors des magistrats et des hauts fonctionnaires impériaux que nous venons d'énumérer, il y avait à Rome plusieurs commissions chargées de l'administration des travaux publics [3], c'étaient les suivantes :

1° La *cura operum tuendorum*, commission de deux membres chargée de veiller à l'exécution des travaux de construction ou de réparation des édifices publics et à leur entretien.

2° La *cura aquarum*, commission de trois membres ayant pour mission de surveiller l'usage et l'entretien des aqueducs, et ayant la juridiction sur les affaires relevant de ce service. A partir de Claude, on adjoignit à cette commission un *procurator aquarum*.

[1] Suétone, *Aug.* 30. — Dion Cassius, LII, 24, 33 ; LV, 26. — Strabon, V, 3, § 7.

[2] Dion Cassius, LII, 24.

[3] Les membres de ces commissions sont des fonctionnaires de l'ordre sénatorial, qui forment un grand collège avec les *curatores viarum*. Voy. *supra*, p. 331.

3° La *cura riparum et alvei Tiberis*, commission de cinq membres instituée sous Tibère et chargée de veiller à l'entretien du Tibre et du ses rives ainsi qu'à la police de la navigation. La commission est présidée par l'un de ses membres.

Cette administration subsista pendant les trois premiers siècles de l'Empire sans changement important. Mais le mouvement de centralisation amena nécessairement la subordination de tous les services municipaux au représentant principal de l'empereur dans la cité. Les anciennes commissions sont remplacées par des fonctionnaires ; le nombre de ceux-ci augmente sans cesse et tous, sans exception, sont directement placés sous les ordres du préfet de la ville qui, sous Constantin, a le même rang que le préfet du prétoire.

Lorsque Constantin transporta le siège de l'Empire à Constantinople, la nouvelle capitale fut divisée comme l'ancienne et administrée de la même façon. Il y eut à Constantinople comme à Rome un sénat, un *praefectus urbi* ayant sous ses ordres un *praefectus vigilum*, un *praefectus annonae*, des *subpraefecti*, des *curatores*, des *procuratores* etc.

III. — Le régime municipal.

A. — *L'organisation municipale sous l'empire de la* lex Julia.

En 49 avant J.-C., la *lex Julia municipalis* établit pour toutes les cités italiennes des règles uniformes d'administration municipale qui furent étendues à toutes les villes de droit italique situées dans les provinces. Cette loi ne prévoyait pas tout ; aussi appliquait-on la loi spéciale de la cité [1] pour tout ce qui n'était pas ré-

[1] C'était tantôt une loi votée par les comices à Rome, comme pour les colonies, *(lex rogata)*, tantôt une loi donnée par un

glementé par la loi générale. De là viennent certaines différences dans l'organisation municipale des diverses communes. En outre, la loi *Julia* ne s'appliquait qu'aux villes italiennes ou de droit italique ; toutes les cités provinciales étaient régies par leurs constitutions particulières, sauf sur les points où la *lex provinciae* imposait une règle identique à toutes les communes de la province. Lorsque Caracalla étendit le droit de cité à tout l'Empire, ces différences durent disparaître, soit qu'une loi générale municipale ait été promulguée à cette époque, soit qu'on ait seulement étendu les dispositions de la loi *Julia* à toutes les communes de l'Empire[1]. Le régime municipal fut dès lors le même pour tout l'Empire, sauf quelques différences sans importance, tenant à la raison que nous avons donnée plus haut.

Si nous considérons l'organisation communale telle que la constitue la loi *Julia*, nous voyons qu'elle est modelée sur la constitution romaine, qui n'est d'ailleurs qu'une constitution municipale. On y trouve comme à Rome, des comices, des magistrats et un Sénat. Examinons séparément ces trois organes du pouvoir communal.

magistrat en vertu d'une délégation (*lex data*), tantôt une ancienne loi votée par les comices municipaux.

[1] Les textes législatifs que nous possédons sur l'organisation municipale, sont les suivants : 1o La *lex Rubria*, dont un nouveau fragment a été trouvé, en 1880, en Italie à Este. 2o La *lex Julia municipalis*. 3o la *lex Coloniae Juliae Genetivae Urbanorum*. On désigne ainsi certains fragments de la loi municipale de la colonie *Julia Genetiva*, trouvés en 1870 et en 1875 à Ossuna, emplacement de l'ancienne colonie. 4o les *leges Salpensana* et *Malacitana*. Ce sont des fragments des lois municipales des municipes Salpensa et Malaca, trouvés en Espagne en 1851. Ces lois sont de l'époque de Domitien.

I. Les comices. — Les habitants de la commune sont ou des citoyens originaires de la ville (*municipes*) ou des étrangers domiciliés (*incolae*). Ces derniers, quoique supportant les mêmes charges que les citoyens, ne furent d'abord ni électeurs, ni éligibles. Mais la différence entre ces deux catégories d'habitants diminua peu à peu, et, dès la fin du 1er siècle, nous voyons les *incolae* voter dans les comices [1], et même arriver plus tard aux honneurs municipaux. En fait, cette distinction n'exista plus dès que les honneurs devinrent des charges ruineuses pour ceux qui en étaient investis.

Dans chaque commune, les citoyens étaient divisés en classes, comme à Rome ; ces classes étaient les suivantes :

1° L'*ordo decurionum*. Cette classe comprend tous les membres du Sénat municipal et leurs descendants ; nous verrons, en parlant du Sénat, quelle était la condition des décurions [2].

2° L'*ordo Augustalium*. Au commencement de l'Empire, dans certaines communes, on organisa un collège de six prêtres, dits *seviri Augustales*, chargés de célébrer le culte de l'empereur. Cette institution se généralisa [3]. Les *seviri* étaient élus annuellement et à leur sortie de charge, les décurions leur conféraient le titre d'*Augustales*. Tous les anciens *seviri* arrivèrent à la fin à constituer un ordre municipal, qui fut l'*ordo Augustalium*. Un décret du Sénat municipal peut aussi conférer l'*augustalitas* à un citoyen n'ayant jamais géré le sévirat.

[1] *Lex Malacitena*. 53.

[2] Voy. p. 355 et 359.

[3] L'origine des *Augustales* est une question obscure et discutée. Nous donnons l'opinion la plus générale.

3° La plèbe à laquelle appartiennent tous ceux qui ne font partie ni de l'ordre des décurions, ni de celui des *Augustales*.

Toute la population est enfin divisée en curies ou tribus[1]. On vote par curies ; on commence par tirer au sort une curie dans laquelle votent tous les *incolae*, citoyens romains ou latins. Tout se passe à peu près comme dans les comices par tribus à Rome, sous cette réserve que toutes les curies votaient ensemble sans curie prérogative[2].

Ces comices avaient surtout des attributions électorales. Ils nommaient les magistrats de la cité et ses prêtres. Ils intervenaient encore pour décerner les honneurs publics. Mais au début de l'Empire, avaient-ils encore le pouvoir législatif et pouvaient-ils voter une loi municipale ? La question est très discutée, mais à vrai dire, l'affirmative paraît peu vraisemblable, car on ne connaît aucune loi de ce genre ni sur des objets de droit public, ni sur des matières de droit privé ; en outre, il n'est pas probable que les comices municipaux aient conservé longtemps après les comices romains, un droit que ceux-ci n'avaient plus, car l'organisation municipale a toujours subi plus ou moins rapidement les contre-coups des modifications apportées à la constitution de Rome.

II. Les magistrats. — Les magistratures municipales ordinaires sont le duumvirat, l'édilité et la ques-

[1] Dans les anciens municipes et les cités latines, ces divisions portent généralement le nom de *curies*, dans les colonies, celui de *tribus*. On ne rencontre pas dans l'organisation municipale de comices centuriates.

[2] La *Lex Malacitana* décrit en détail les formalités des comices municipaux.

ture[1]. Chacune d'elles a deux titulaires et forme en général un collège distinct ; pourtant, dans certaines communes, tous les magistrats sont réunis en un seul collège.

Les magistrats jouissent du *jus intercessionis* dans les mêmes conditions que les magistrats romains et on leur applique de la même façon la règle de la *par majorve potestas*. Ils copient jusqu'aux ornements extérieurs des autorités de Rome ; ils ont des licteurs avec des faisceaux sans hache et ont aussi un siège spécial. Les magistratures sont gratuites et annuelles ; elles doivent être gérées dans un ordre déterminé. On ne peut être réélu à la même charge qu'après un intervalle prescrit par la loi.

Ils sont élus aux comices municipaux. Les candidats doivent remplir les conditions suivantes : 1° Être citoyen ingénu ; 2° Avoir trente ans[2] ou avoir accompli le service militaire[3] ; 3° N'être pas dans un des cas d'inéligibilité prévus par la loi ; 4° Avoir une fortune déterminée ; 5° Enfin, pour les magistrats ayant une responsabilité financière, fournir un cautionnement.

Les magistrats sont :

1° Les *duumviri* (ou *quatuorviri*) *juridicundo*. Ce sont les premiers magistrats de la cité, ils sont éponymes de leur année. Leurs attributions sont les suivantes :

a) Ils administrent les intérêts de la cité ; ils concentrent entre leurs mains tous les pouvoirs municipaux

[1] Le nombre et le titre des magistrats municipaux n'étaient pas les mêmes partout, mais ces différences s'atténuèrent de plus en plus et disparurent pour faire place à une organisation uniforme.

[2] Cet âge fut abaissé à 25 ans, puis à 18.

[3] C'est-à-dire avoir fait trois campagnes à cheval ou six à pied.

de police et de gestion. C'est ainsi que sous le contrôle du Sénat, ils gèrent les finances, administrent le domaine communal, mettent en adjudication les travaux publics et en surveillent l'exécution.

b) Ils convoquent et président les comices et le Sénat.

c) Ils peuvent armer les milices municipales et les commander ou déléguer le commandement à un officier spécial, le *tribunus militum a populo* [1].

d) Ils rendent la justice. L'étendue de leur compétence est assez difficile à déterminer. Elle devait être assez restreinte au criminel ; elle se bornait sans doute aux mesures d'instruction et à la répression des délits sans gravité [2]. En matière civile au contraire, leur compétence paraît n'avoir pas reçu de limites, avant l'institution des *consulares* d'Adrien ; on ne saurait en effet généraliser la disposition de la *lex Rubria*, fixant dans certains cas le *maximum* de la compétence des magistrats municipaux à 10,000 sesterces, car cette réglementation était spéciale à la Gaule Cisalpine.

f) Tous les cinq ans, ils font le recensement des citoyens et composent l'*album decurionum* [3]. Les *duumviri* de l'année du cens ajoutent à leur titre celui de *quinquennales*.

2° *Les édiles*. Ils ont les mêmes attributions que les édiles romains ; ils possèdent dans une certaine mesure la juridiction administrative et peuvent prononcer des amendes, sauf à en référer aux *duumviri*.

3° *Les questeurs*. Ce sont les receveurs municipaux ;

[1] *Lex Coloniae Genetivae*, 103.

[2] Cette solution n'est pas générale. Plusieurs historiens et notamment M. Duruy, pensent au contraire que la juridiction criminelle des duumvirs était illimitée.

[3] *Lex Julia*, 142.

ils encaissent les recettes[1] et payent les dépenses régulièrement ordonnancées. Ils n'exercent aucune juridiction.

A côté de ces magistratures existaient certaines charges inférieures dont les attributions sont mal connues ; ce sont les curatèles municipales ; on trouve en effet, dans les villes des *curatores aedium*, *annonae*, *calendarii*, *operum publicorum*, etc.[2].

Quelquefois, les *duumviri* étaient remplacés par des magistrats dits *praefecti*. Cela se présentait dans trois cas.

a) Les *duumviri* meurent ou abdiquent en même temps ; le pouvoir devient vacant, le Sénat municipal y pourvoit en nommant un *praefectus*, en vertu de la *lex Petronia*. Ce préfet remplace les duumvirs jusqu'aux prochaines élections.

b) Lorsque les duumvirs s'absentent l'un et l'autre, ils nomment un *praefectus* pour les remplacer.

c) Lorsque le duumvirat est conféré à l'empereur ou à un prince de la famille impériale, celui-ci délègue ses pouvoirs à un *praefectus*, qui administre seul s'il est

[1] Les principales ressources de la caisse communale étaient :
1o Le produit de la location des terres communales.
2o La redevance due pour l'usage des *pascua publica*.
3o Les intérêts des capitaux appartenant à la commune et placés par les soins du *curator calendarii*.
4o Les produits de la location des aqueducs, édifices communaux, bains publics etc...
5o Les amendes imposées en vertu de la loi municipale.

[2] En dehors de ces fonctionnaires, on trouve encore des *magistri*, *praefecti* ou *aediles pagi* ou *vici*. Ce sont des agents administratifs chargés de la police et du culte dans les dépendances des communes et hameaux. Ces *pagi* et *vici* ne semblent jamais avoir eu d'autre organisation municipale, malgré l'avis contraire de Voigt et de Willems.

praefectus Caesaris, mais qui doit se choisir un collègue s'il n'est que remplaçant d'un prince impérial.

Ajoutons que l'on trouve parfois un *praefectus* en fonctions en même temps que les *duumviri*. On ne connaît rien du rôle du préfet dans ce cas.

Sacerdoces. — Les comices élisent aussi les prêtres municipaux ; ceux-ci n'ont pas plus de droit d'initiative que les prêtres romains. Il y a d'abord les *flamines* élus annuellement par la curie, mais rééligibles, chargés du culte des empereurs divinisés, puis les *pontifices* et les *augures*, qui font le service du culte national romain ; ils sont nommés à vie par les comices et forment deux collèges. Enfin à chaque divinité locale, sont attachés des *sacerdotes publici*.

III. Sénat municipal. — Organisation. — Le Sénat ou Curie se compose ordinairement de cent membres. Ce Sénat se recrute, comme celui de Rome, parmi les anciens magistrats.

Tous les cinq ans, les *duumviri quinquennales* revisent l'*album decurionum*. Ils ont à combler les vacances faites par la mort ou par les radiations opérées, depuis la dernière *lectio*, par les *duumviri* et portant sur les sénateurs qui ont encouru l'*infamia* ou qui, depuis leur nomination, n'ont pas établi leur domicile dans la commune.

A défaut d'anciens magistrats, les *quinquennales* choisissent parmi les citoyens notables âgés de 25 ans et ayant une fortune déterminée [1]. L'*album decurionum* se compose donc ainsi : 1° Les *quinquennalicii*. 2° Les *duumvirales*. 3° Les *aedilicii*. 4° Les *quaestorii*. 5° Les

[1] Ne sont pas aptes au décurionat. 1o Les citoyens exerçant une profession peu honorable. 2o Les affranchis. 3o Les *infâmes*.

pedarii, c'est-à-dire les décurions qui ne sont pas anciens magistrats [1].

Sont encore inscrits sur l'*album* : 1° Les *adlecti*, ce sont les citoyens investis du décurionat par décret du Sénat ; ce décret indique la classe de décurions à laquelle ils appartiendront ; ils sont inscrits à la suite de ceux du même ordre nommés par les *quinquennales*. 2° Les *patroni* de la cité qui figurent en tête de l'*album*. Ce sont les personnes chargées de défendre à Rome les intérêts de la ville et choisies d'abord par les comices, plus tard par le Sénat, soit parmi les *municipes* les plus éminents, soit parmi les citoyens les plus influents de Rome. 3° Les *praetextati*, ce sont les jeunes gens qui n'ont pas encore 25 ans, mais qui sont inscrits sur la liste du décurionat sur leur demande, à condition de faire une libéralité à la commune ou sur celle de leurs parents, s'ils sont eux-mêmes décurions. Les *praetextati* n'ont toutefois le *jus dicendae sententiae* qu'à 25 ans. [2]

Attributions. — Ce sont les suivantes :

1° Le sénat nomme les professeurs et les médecins communaux et fixe leur traitement ; il choisit aussi les *legati* chargés de missions officielles. Il choisit encore les *flamines*, les *seviri augustales* etc., il confère les distinctions honorifiques, l'*adlectio inter decuriones*, l'*augustalitas*, etc.

2° Quand les magistratures deviennent vacantes, il nomme les *praefecti* intérimaires.

3° Il juge en appel les causes dans lesquelles les magistrats municipaux ont condamné à l'amende.

[1] Nous avons l'*album* de Canussium. Le sénat comprenait 100 membres : 11 *quinquennalicii*, dont 4 *adlecti* ; 29 *duumvirales*, 19 *aedilcii* ; 9 *quaestorii* ; 32 *pedarii* (vers 223 ap. J.-C).

[2] Ils ne font pas partie du Sénat et ne comptent pas dans le nombre des sénateurs.

4° Il autorise les *duumviri* à armer les milices municipales.

5° Il détermine annuellement les jours de fêtes religieuses et fait les règlements sur les jeux publics.

6° Il délibère sur tous les actes relatifs à la gestion du domaine de la commune, à l'exécution des travaux communaux et à l'administration des finances. Il autorise les dépenses et apure les comptes des magistrats ayant une responsabilité financière.

Le Sénat est présidé par le magistrat qui le convoque et, pour la procédure parlementaire, tout se passe comme au Sénat romain.

B. — *Transformation de l'organisation municipale.*

L'organisation municipale dont nous venons de parler, est celle que nous connaissons, d'après les monuments de la fin de la République et du 1er siècle de l'Empire ; mais elle ne fut pas plus stable que les autres institutions et obéit au mouvement qui, en toutes choses, tendait à substituer l'autorité absolue du pouvoir central ou de ses représentants à tous les anciens pouvoirs.

Ce sont d'abord les comices municipaux qui disparaissent. Leurs principales attributions étaient l'élection des magistrats. Mais à mesure que les honneurs communaux devinrent de lourdes charges, le nombre des candidats diminua à ce point que les électeurs n'en eurent pas assez pour combler les vacances. Pour obvier à cette situation, la loi donna au président des comices le droit de désigner d'office des candidats qui étaient obligés d'accepter les fonctions qu'on leur conférait malgré eux [1]. Dans ces conditions,

[1] *Lex Malacitana*, 51-55. Cf. L. 38. Dig. L. 11.

l'intervention des comices était absolument inutile et c'est ainsi qu'ils cessèrent de se réunir. Cette disparition ne fut pas l'effet d'une mesure législative et ce ne fut pas Tibère, comme on l'a cru, qui supprima les comices municipaux en même temps que les comices électoraux à Rome. Ils disparurent peu à peu, à mesure que leur rôle devenait de plus en plus insignifiant ; on en trouve encore trace dans la seconde moitié du IIe siècle [1]. La Curie hérita des attributions des comice et ce fut elle qui désormais désigna les magistrats.

Les magistratures résistèrent plus longtemps que les comices. Leur gestion forma une sorte de carrière municipale analogue à la carrière politique et qui se divisa en deux parties, les *onera* ou gestion des charges inférieures et les *honores* ou gestion des magistratures [2]. Mais que leur laissa-t-on de leurs attributions ? La juridiction leur est à peu près complètement enlevée ; au criminel, leur pouvoir se borne à faire châtier les esclaves ; au civil, leur compétence est réduite aux causes les plus minimes. Les affaires de quelque importance sont portées en Italie devant les *consulares*, puis les *juridici*, en province devant les gouverneurs. D'un autre côté, les finances communales sont gérées en fin de compte par un fonctionnaire impérial, le *curator reipublicae*, dont nous avons déjà parlé. Ce *curator* nommé par l'empereur, perçoit les recettes et autorise les dépenses de la commune, sous le contrôle du gouverneur de la province.

[1] La loi 1, C. Th. *Quemad. mun. civ. ind.* XII, 5, mentionne encore des comices, ce qui ne peut nous surprendre, car leur disparition venant de la désuétude, n'a pas eu lieu partout à la même époque.

[2] Les *onera* comprenaient sans doute les charges des divers *curatores* et des fonctionnaires des *vici* et des *pagi*. Les *honores* embrassaient les magistratures depuis la questure.

Les magistrats n'ont donc plus que des pouvoirs de police dont la sanction leur échappe, puisqu'ils n'ont pas la répression des délits, et qu'un rôle presque consultatif dans la gestion des affaires de la commune, puisqu'ils n'ont pas la disposition des finances ; à côté de cela, ils sont dans l'obligation de subvenir à des dépenses de fêtes publiques et de donner des jeux à leur frais. On conçoit que cette déconsidération de l'autorité et les charges pécuniaires qu'entraînait la gestion des magistratures, aient découragé les candidats et qu'on en soit venu à imposer les honneurs aux citoyens malgré eux. Le magistrat, sortant de charge, choisissait son successeur parmi les décurions, le présentait à la Curie qui ratifiait le choix et l'installait après avoir obtenu l'approbation du gouverneur de la province[1]. L'ancien magistrat était responsable de la gestion de son successeur.

Cette transformation du système de nomination des magistrats eut pour conséquence de modifier le recrutement de la Curie. Obligé de se choisir un successeur dont il était responsable, le magistrat le prenait parmi les jeunes gens les plus riches inscrits sur l'*album decurionum*. De cette façon, les décurions ne furent plus seulement les anciens magistrats, mais aussi les futurs magistrats. Comme la gestion des charges publiques n'offrait plus aucun avantage sérieux et imposait de lourdes obligations, les jeunes gens qui n'appartenaient point à l'ordre des décurions, ne cherchaient pas à y entrer. Aussi, vers le IIIe siècle, pour empêcher l'ordre de disparaître, on

[1] L. 35, § 3, C. Th. *cod. tit.* XII, 5 ; L. 70, § 8, C. Th. *De app. et pœnis earum* XI, 30. — En droit, l'élection appartenait bien au Sénat, mais en fait, comme aucun candidat ne se présentait, il était obligé de choisir celui que le magistrat sortant de charge désignait d'office comme candidat.

rendit la dignité de décurion obligatoirement héréditaire. Dès ce moment, tout fils de décurion, âgé de 25 ans et plus tard de 18, est décurion de droit. Si l'hérédité ne suffit pas pour remplir les vides de la Curie, on les comble en imposant le décurionat aux plus riches entre les *plebei*.

Outre l'obligation de gérer les magistratures, les décurions étaient encore responsables de la perception de l'impôt. En échange, ils jouissaient d'honneurs extérieurs, de quelques exemptions de taxes imposées à la plèbe et du droit contesté de n'être pas soumis à la torture[1]. En comparant les charges aux avantages, on conçoit que les malheureux décurions aient cherché par tous les moyens possibles à sortir de la Curie ; la législation impériale établit autour d'eux un véritable réseau de pénalités pour les en empêcher. On arriva à créer des avantages sociaux à certains déshérités pour les faire entrer dans la Curie ; c'est ainsi qu'un enfant naturel put se légitimer lui-même, en entrant dans l'ordre décurionale ; on alla plus loin et l'on imposa le décurionat comme une peine.

Voilà ce qu'étaient devenus le Sénat municipal et l'ordre des décurions ; celui des *Augustales* disparaît peu à peu au IIIe siècle et le triomphe du christianisme n'en laisse plus subsister aucune trace. La population ne comprend donc plus que deux classes : les décurions qui sont *honestiores* et les *plebei* qui sont *humiliores*. Parmi ces derniers on distinguait les pauvres et les riches ou *possessores*, qui servaient à combler les vides de la Curie.

[1] A la fin de leur carrière, ils peuvent encore être élevés au rang de *perfectissimi*. On remarque aussi dans l'intérieur de la curie municipale, des sénateurs qualifiés *primates*, *primarii*, *principales*, *decemprimi*, qui constituent une aristocratie décurionale.

La situation des pauvres plébéiens était si misérable, ils étaient exposés à tant d'exactions et de violences de la part des collecteurs d'impôts et des riches que Valens et Valentinien leur donnèrent un protecteur, en créant un fonctionnaire spécial chargé d'écouter leurs réclamations et de les défendre contre l'oppression dont ils étaient victimes. Ce fut le *defensor civitatis*. Mais le caractère de cet agent se modifia assez vite ; il devint bientôt le premier magistrat municipal et exerça à ce titre un certain pouvoir de police et une juridiction civile limitée[1]. Le *defensor* était choisi par l'ensemble des habitants avec l'approbation de l'empereur ou du préfet du prétoire.

IV. — Les provinces.

A. — *La division du territoire avant Dioclétien.*

Jusqu'à Dioclétien, l'Empire est simplement divisé en provinces. Nous avons vu qu'à la fin de la République, douze provinces étaient déjà organisées. Leur nombre s'accrut rapidement sous les premiers empereurs. A la fin du règne d'Auguste, en dehors de l'Italie, l'empire comprenait 25 provinces, savoir celles qui existaient à la fin de la République et treize nouvelles : 1° l'Egypte; 2° la Mœsie ; 3° la Lusitanie, formée d'un démembrement de l'ancienne province d'Espagne *Citerior* ; 4° l'Achaïe, détachée de la Macédoine en 27 ; 5° l'Assyrie, conquise depuis longtemps, mais organisée seulement sous Auguste ; 6° la Galatie ; 7° Chypre ; 8° l'Aquitaine ; 9° la Gaule Lyonnaise; 10° la Gaule-Belgique; 11° la Rhétie;

[1] Il était compétent pour les litiges ne dépassant pas une valeur de 50 *solidi*. (L. 1, § 3, C. Just. *de def. civ.* I, 55).

12° la Norique ; 13° les Alpes Maritimes ; 14° la Pannonie.

Sous les successeurs d'Auguste, dix-sept nouvelles provinces furent conquises et organisées. Ce furent :

1°-3° Sous Tibère, la Cappadoce et les deux provinces de Germanie ;

4°-5° Sous Caligula, les deux provinces de Mauritanie, *Tigintana* et *Caesariensis* ;

6°-8° Sous Claude, la Lycie unie à la Pamphylie pour former une province, la Bretagne et la Thrace.

9° Sous Néron, les Alpes Cottiennes.

10° Sous Vespasien, l'Epire détachée de l'Achaïe pour former une province.

11°-15° Sous Trajan, l'Arabie, la Dacie, la Mésopotamie, l'Arménie et l'Assyrie. Ces deux dernières provinces furent abandonnées par Adrien.

16° Sous les Antonins, les Alpes Pennines.

17° Sous Septime Sévère, la Numidie.

En résumé, au commencement du troisième siècle, l'Empire comprenait l'Italie et 41 provinces romaines.

Toutes ces provinces étaient divisées en deux classes les provinces du Sénat et les provinces de l'Empereur. Cette division dura jusqu'au IIIe siècle.

B. — *Administration des provinces sénatoriales.*

Les provinces sénatoriales sont celles au gouvernement desquelles le Sénat pourvoit toujours et qui continuent à garder l'administration traditionnelle.

Au partage fait en 27 avant Jésus-Christ, les provinces sénatoriales furent les dix suivantes : 1° la Sicile, 2° l'Afrique, 3° l'Asie, 4° la Macédoine, 5° l'Achaïe, 6°

la Crète et la Cyrénaïque, 7° la Sardaigne et la Corse, 8° la Bithynie, 10° l'Illyrie[1].

Le gouvernement de ces provinces est confié, conformément à la *lex Pompeia*, à d'anciens magistrats sortis de charge depuis cinq ans et pour un an seulement. On maintient l'ancienne distinction des provinces consulaires et des provinces prétoriennes. Mais les deux consulaires sont invariablement l'Afrique et l'Asie ; toutes les autres sont prétoriennes. Néanmoins, dans toutes ces provinces, les gouverneurs sont appelés *pro consule*, de là vient l'habitude de désigner les provinces sénatoriales sans distinction sous le nom de *proconsulaires*. Il n'y a d'ailleurs qu'une seule différence entre les gouverneurs consulaires et prétoriens : les premiers ont douze faisceaux, tandis que les autres n'en ont que six.

Pour faire la répartition des provinces, le Sénat dresse annuellement la liste par ordre d'ancienneté des anciens consuls et des *adlecti inter consulares*, qui n'ont pas encore été gouverneurs. Les provinces consulaires sont tirées au sort entre un nombre déterminé de sénateurs portés en tête de cette liste consulaire. Le Sénat peut cependant comme autrefois attribuer une province *extra sortem*[2]. La répartition des provinces prétoriennes

[1] Sous Adrien, la province de Lycie et de Pamphylie fut ajoutée à la liste des provinces sénatoriales, mais de 15 à 44, la Macédoine et l'Achaïe devinrent impériales, de même l'Illyrie dès Auguste et la Bithynie après Trajan. Quant à la province de Sardaigne et de Corse, elle devient impériale en 6, redevient sénatoriale en 67, retourne à l'empereur sous Vespasien, est rendue au Sénat sous Marc Aurèle et revient définitivement à César sous Commode.

[2] En outre, par application des lois sur le célibat, *leyes Julia et Papia Poppea*, les sénateurs mariés et pères de famille ont le privilège du choix sur les célibataires,

se fait par le même procédé entre les sénateurs *praetorii vel adlecti inter praetorios*. Au troisième siècle, l'empereur ou le Sénat désigne les sénateurs consulaires ou prétoriens qui seront gouverneurs en nombre égal à celui des provinces et celles-ci sont réparties entre eux par le sort.

Les proconsuls ont les mêmes attributions que les gouverneurs de province de la République, sous les réserves suivantes :

1° Ils n'exercent pas le commandement militaire ; ils n'ont sous leurs ordres que la *cohors praetoria* et parfois des détachements peu nombreux des légions voisines. Si par hasard un corps de troupes important séjourne dans la province, il est sous les ordres d'un légat impérial.

2° La perception des impôts dus au fisc et des revenus du domaine impérial ne les regarde pas. Elle est faite par des *procuratores Caesaris*, qui agissent dans la province en dehors de la surveillance et de l'autorité du gouverneur.

3° Ils n'ont plus l'*imperium* aussi complet qu'autrefois, car au-dessus d'eux, il y a l'*imperium majus* de l'empereur. Aussi l'on peut toujours appeler à l'empereur d'un jugement rendu par le proconsul.

Chaque proconsul emmène comme autrefois dans son gouvernement un questeur, des *legati*[1], une garde d'honneur et des fonctionnaires subalternes. Les attributions de ces agents sont celles qu'ils avaient sous la République.

[1] Trois dans chaque province consulaire et un dans chaque province prétorienne. Les *legati proconsulis pro praetore* sont nommés par le proconsul, sauf ratification de l'Empereur, parmi les sénateurs d'un rang au plus égal au sien.

C. — *Administration des provinces impériales.*

L'empereur est le gouverneur de toutes les provinces impériales ; aussi le gouverneur effectif n'est-il que son représentant, son lieutenant, *legatus Caesaris*.

Les provinces impériales sont divisées en deux classes : les provinces impériales proprement dites et les provinces procuratoriennes ; les premières se subdivisent à leur tour en consulaires et en prétoriennes. La première classe comprend les provinces romaines, dont l'administration est confiée à l'empereur ; la seconde, au contraire, se compose de territoires annexés jugés impropres à faire des provinces du peuple romain ou dans lesquels la couronne a passé directement, après la conquête, de la dynastie vaincue à César. Le gouvernement de ces Etats appartient de plein droit à l'empereur qui se décharge de ce soin sur des fonctionnaires choisis par lui.

Provinces consulaires et prétoriennes. — En prenant l'empire au temps des Antonins, les provinces impériales consulaires sont les suivantes : 1° l'Espagne *citerior* (*Tarraconnensis*), 2° la Germanie haute, 3° la Germanie basse, 4° la Grande Bretagne, 5° la Pannonie haute, 6° la Pannonie basse, 7° la Mœsie haute, 8° la Mœsie basse, 9° la Dacie, 10° la Dalmatie, 11° la Syrie, 12° la Cappadoce, 13° la Galatie[1] ;

Les provinces impériales prétoriennes sont à la même époque : 1° la Lusitanie, 2° l'Aquitaine, 3° la Gaule Lyonnaise, 4° la Gaule Belgique, 5° la Cilicie, 6° l'Arabie, 7° la Numidie, 8° la Mésopotamie, 9° l'Arménie, 10° l'Assyrie, 11° la Thrace[2].

[1] La Dalmatie, sénatoriale à l'origine, était devenue impériale consulaire en 11 av. J.-C. Avant Vespasien, la Cappadoce était procuratorienne et la Galatie prétorienne.

[2] La Thrace était procuratorienne avant Trajan. La province

Les gouverneurs de province sont nommés par l'empereur pour un temps indéterminé. Ils portent tous le titre de *legati Augusti pro praetore*. Ceux des provinces consulaires, choisis parmi les anciens consuls ou les *adlecti inter consulares*, ajoutent à leur titre celui de *viri consulares*, aussi les désigne-t-on ordinairement par l'expression *legati consulares*. De même, les gouverneurs des provinces prétoriennes, choisis parmi les sénateurs anciens préteurs ou *adlecti inter praetorios*, sont appelés *legati praetorii*[1].

Tous ont d'ailleurs sans distinction les mêmes pouvoirs ; ils ont tous cinq faisceaux, d'où le titre de *Quinquefascales*. Ils exercent le commandement militaire sur les troupes stationnées dans la province et ont la juridiction au criminel et au civil, sauf appel à l'empereur. Ils administrent également les intérêts généraux de la province et ont le droit en cas de danger pressant de lever des milices provinciales.

Le gouverneur a sous ses ordres : 1° les *legati legionum* commandant les légions dans sa province[2], 2° le *procurator Caesaris*, chargé de l'administration financière. Le *procurator*, en l'absence du légat, administre la province par intérim. 3° Quelquefois, comme en Bretagne, en Espagne etc., un *legatus juridicus* investi de la juridiction à la place du gouverneur.

de Pamphylie et de Lycie prétorienne jusqu'au règne d'Adrien devint sénatoriale sous le règne de ce prince. L'Arménie et l'Assyrie furent perdues par l'Empire, sous Adrien.

[1] Ces gouverneurs sont aussi appelés *praesides*. Mais le mot *praeses* est une expression générale qui désigne aussi bien les gouverneurs des provinces impériales que les proconsuls.

[2] Dans certaines provinces peu importantes comme la Numidie, c'est un *legatus legionum* qui est en même temps gouverneur. Il appartient, comme tous les chefs de légion, à l'ordre sénatorial.

Pr[illegible]nces procuratoriennes. — Ces provinces sont au IIe si[illegible]e : 1° les Alpes Maritimes, 2° les Alpes Cottiennes, [illegible] les Alpes Pennines, 4° la Mauritanie *Tingitana*, 5° la [illegible]auritanie *Caesariensis*, 6° l'Epire, 7° l'Egypte, 8° la [illegible]idée, 9° la Rhétie, 10° la Norique[1].

L'administration de ces pays était confiée à des fonctionnaires de l'ordre équestre qui portaient le titre de *procuratores*. Les *procuratores* avaient les mêmes attributions que les *legati consulares* et *praetorii*. Cependant il semble que certains d'entre eux étaient soumis à l'autorité du légat impérial le plus voisin[2].

Le *procurator* le plus important était celui d'Egypte, qui portait le titre de *praefectus Aegypti* et avait sous ses ordres un *juridicus* spécial chargé de la juridiction, un *procurator* pour l'administration financière et une armée qui comptait jusqu'à trois légions. Ces fonctionnaires étaient, comme le préfet, des chevaliers.

Non seulement les gouverneurs de provinces sénatoriales n'avaient pas le commandement militaire, mais en fait, tous les *procuratores*, sauf celui d'Egypte, et plusieurs *legati* n'avaient pas de légions sur leur territoire. Vers l'époque d'Alexandre Sévère, on enleva à tous les gouverneurs sans distinction le commandement des troupes et l'on créa des grands commandements militaires à la tête de chacun desquels on mit un *dux*. Les circonscriptions militaires étaient indépendantes des circonscriptions administratives. Tous les gouverneurs, *praesides*, devinrent alors des fonctionnaires civils

[1] La Rhétie et la Norique cessent d'être procuratoriennes pour être gouvernées par un légat sous Marc-Aurèle. La Judée fut réunie à la Syrie après Marc-Aurèle.

[2] Joseph, *Ant. Jud.* XVIII, 4, 2. — Tacite, *Ann.* XII, 54. Ce sont les légats qui envoient aux *procuratores* les troupes dont ils ont besoin, lorsque ceux-ci, comme c'est l'ordinaire, n'ont pas de légion dans leur province.

et il n'y eut plus de raison de distinguer entre les provinces de l'Empereur et celles du Sénat. Aussi cette division disparut-elle rapidement au cours du IIe siècle et, comme toujours, au profit de l'autorité impériale.

D. — *Assemblées provinciales.*

Dès le commencement de l'Empire, on voit fonctionner dans chaque province romaine une assemblée représentative qui exerce un certain contrôle sur les actes du gouverneur.

Le caractère de cette assemblée est surtout religieux. Dans les provinces, le culte de l'empereur et de Rome s'était vite établi. Après la mort d'Auguste et sa consécration, on lui avait édifié des temples à peu près dans toutes les cités et le nouveau culte avait pris un grand développement. Ce service avait été centralisé et c'est à l'aide de cette centralisation que fut instituée l'assemblée provinciale. Les représentants de chaque cité se réunissaient au chef-lieu, sous la présidence du prêtre chargé du culte d'Auguste dans la ville, et c'est à propos des affaires religieuses qu'ils prirent l'habitude d'intervenir dans les affaires publiques.

Cette assemblée se compose des députés de toutes les villes provinciales, choisis d'après des règles que nous ignorons. Elle se réunit une fois par an sous la présidence du prêtre chargé du culte de la divinité impériale. Elle peut s'assembler aussi en session extraordinaire avec l'autorisation du préfet du prétoire. Les gouverneurs ont l'ordre de ne pas entraver ces réunions.

Les attributions de l'assemblée sont les suivantes :

1° Elle nomme le *sacerdos provinciae*, c'est-à-dire le prêtre qui est chargé du culte des empereurs dans la

ville chef-lieu[1]. Ce prêtre, qui est généralement un chevalier et toujours au moins un décurion, administre la caisse provinciale qui pourvoit aux frais du culte, préside à toutes les cérémonies religieuses et a sans doute autorité sur les prêtres municipaux qui ont mission de célébrer le culte impérial. Le *sacerdos provinciae* est élu annuellement[2].

2° Elle contrôle la gestion financière du *sacerdos ;* elle arrête les dépenses du culte pour l'année et fixe les contributions que devront payer les villes de la province pour cet objet.

3° Elle décrète l'érection de statues aux personnes qui ont bien mérité de la province.

4° Elle émet des vœux en faveur des intérêts de la province et délègue des députés pour les porter à l'empereur.

5° Elle émet son avis sur la conduite du gouverneur et peut lui voter soit une adresse de félicitation, soit un blâme. Cette délibération est portée par des députés à l'empereur qui répond directement à l'assemblée.

C'était un excellent moyen de contrôle qui permettait aux empereurs de savoir comment se conduisaient les gouverneurs et de changer ceux qui, par d'inutiles vexations, compromettaient le renom de l'autorité impériale, que l'on avait acceptée si facilement dans tout l'Empire parce qu'elle substituait à l'état déplorable des provinces à la fin de la République, une situation plus régulière et à tous égards plus favorable aux intérêts.

Ces assemblées subsistèrent jusqu'au Bas-Empire et

[1] Ce choix doit être ratifié par l'empereur. LL. 103 et 106. C. Th. *De decur.* XII, 1.

[2] Les anciens *sacerdotes* s'appellent *sacerdotales* et occupent le premier rang dans la société provinciale.

même sous les empereurs chrétiens, on trouve encore les *sacerdotes provinciae.*

F. — *La réforme de Dioclétien.*

Nouvelle division de l'Empire. — Dioclétien divisa l'ensemble de l'Empire romain en quatre préfectures. Chaque préfecture fut subdivisée en diocèses comprenant chacun un certain nombre de provinces. Nous n'avons pas une liste exacte des provinces au temps de Dioclétien, mais nous avons une liste des provinces en 297 et leur énumération nous permet de constater qu'elles ne sont que des morcellements des anciennes provinces romaines.

L'Empire était alors divisé en douze diocèses :

1° L'Orient avec seize provinces.
2° Le Pont avec sept provinces.
3° L'Asie avec neuf provinces.
4° La Thrace avec six provinces.
5° La Mœsie avec dix provinces.
6° La Pannonie avec sept provinces.
7° La Bretagne avec quatre provinces.
8° Les Gaules avec huit provinces.
9° Le diocèse de Vienne avec cinq provinces.
10° L'Italie avec douze provinces.
11° L'Espagne avec six provinces.
12° L'Afrique avec six provinces.

Cette division subit de nombreuses modifications tant pour les diocèses que pour les provinces sous les successeurs de Dioclétien. Vers l'an 400 après Jésus-Christ, c'est-à-dire peu après la mort de Théodose, d'après la *notitia dignitatum*, l'Empire se trouvait divisé en quatre préfectures comprenant treize diocèses et deux proconsulats indépendants.

1° La préfecture des Gaules comprenant trois diocèses : (*a*) le diocèse d'Espagne (7 provinces) ; (*b*) celui des Gaules (17 provinces) ; (*c*) celui de Bretagne (5 provinces).

2° La préfecture d'Italie comprenant : (*a*) le diocèse de Rome (10 provinces) ; (*b*) le diocèse d'Italie (14 provinces) ; (*c*) le diocèse d'Afrique (5 provinces) ; (*d*) la province d'Afrique relevant directement de l'empereur.

3° La préfecture d'Illyrie comprenant : (*a*) le diocèse de Dacie (5 provinces) ; (*b*) le diocèse de Macédoine (6 provinces) ; (*c*) le proconsulat d'Achaïe.

4° La préfecture d'Orient comprend : (*a*) le diocèse d'Orient (15 provinces) ; (*b*) le diocèse d'Egypte (6 provinces) ; (*c*) le diocèse d'Asie (8 provinces) ; (*d*) le diocèse du Pont (11 provinces) ; (*e*) le diocèse de Thrace (6 provinces) ; (*f*) le proconsulat d'Asie relevant directement de l'empereur (2 provinces).

Administration. — Pour administrer toutes ces divisions et subdivisions territoriales, Dioclétien établit une longue hiérarchie de fonctionnaires.

A la tête de chaque préfecture est un préfet du prétoire. Pour administrer chaque diocèse, il y a un *Vicarius*[1], sauf pour le diocèse de Dacie administrée directement par le préfet du prétoire d'Illyrie. A la tête des provinces sont des *proconsules*, des *consulares*, des *correctores* et des *praesides*[2].

Les *proconsules* sont les gouverneurs des provinces d'Asie, d'Afrique et d'Achaïe ; ces proconsuls relèvent

[1] Le chef du diocèse d'Orient porte le titre de *comes Orientis* et celui du diocèse d'Égypte, le titre de *praefectus Augustalis*. Ces deux personnages sont supérieurs aux autres *vicarii*.

[2] Le titre générique des gouverneurs de province est *rectores*.

directement de l'empereur et sont indépendants des préfets et des vicaires, sauf pour l'Achaïe dont le proconsul est sous les ordres du préfet d'Illyrie. En outre, le proconsul d'Asie a sous ses ordres les gouverneurs des deux provinces insulaires, le *consularis Hellesponti* et le *praeses Insularum*.

Les *consulares*, qui sont d'un rang inférieur aux proconsuls, appartiennent à la classe des *respectabiles*.

Les *correctores* qui ont le rang de *clarissimi*, sont les gouverneurs de seconde classe. On en trouve trois en Italie et deux dans la préfecture d'Orient. — Enfin les *praesides* qui ne sont que *perfectissimi*, sont les gouverneurs de la dernière catégorie ; ces derniers n'appartiennent pas à l'ordre sénatorial, puisqu'ils ne sont pas *clarissimi*.

Les préfets du prétoire restent les plus hauts fonctionnaires de l'Empire. Ils ont autorité sur tous les vicaires et les gouverneurs qu'ils peuvent destituer. Les vicaires ont dans leur diocèse les mêmes pouvoirs que le préfet, mais ils n'agissent que sous son contrôle. Il en est de même du gouverneur qui est subordonné au vicaire, comme celui-ci l'est au préfet. Tous ont des attributions très étendues tant pour la juridiction que pour l'administration, mais ils sont tous des fonctionnaires purement civils ; aucun d'eux n'exerce le commandement militaire, sauf dans quelques provinces frontières comme l'Isaurie, l'Arabie ou la Mauritanie.

CHAPITRE XXIV

LA JUSTICE

I. — Des juridictions.

Sous l'Empire, le principe de la séparation de la justice et de l'administration n'est pas plus connu que sous la République ; tous les fonctionnaires administratifs sont en même temps des juges. Mais la distinction entre la justice civile et la justice criminelle tend à s'effacer de plus en plus et la plupart des nouvelles juridictions ont une égale compétence dans les affaires civiles et en matière pénale. A côté de ce fait se place une réforme importante qui remonte à Auguste et qui modifie profondément l'organisation judiciaire de la République, c'est l'institution de l'appel en matière civile. Pour bien connaître cette organisation, il faut donc énumérer successivement toutes les juridictions et déterminer pour chacune d'elles sa compétence au civil et au criminel en première instance et en appel.

A. — Les anciennes juridictions.

Au civil, ces juridictions étaient à la fin de la République, les préteurs à Rome avec les tribunaux des *centumviri* et des *decemviri stilitibus judicandis*, et les gouverneurs dans les provinces. Fidèles à leur politique de ne point détruire brusquement les institutions républicaines, les premiers empereurs laissèrent subsister ces juridictions.

(*a*) *Les préteurs.* — Les préteurs conservent toute leur compétence civile ; en dehors des préteurs urbain et pérégrin, un certain nombre d'entre eux sont pourvus de compétences spéciales. C'est ainsi que nous trouvons un *praetor hastarius*, chargé de présider le tribunal de centumvirs et qui disparaît avec ce tribunal ; — un *praetor fideicommissarius* qui connaît des procès relatifs aux fidéicommis ; — un *praetor fiscalis*, chargé des procès entre le fisc et les citoyens ; — un *praetor de liberalibus causis*, statuant dans les affaires concernant l'état des personnes : — un *praetor tutelaris*, chargé de nommer les tuteurs datifs.

L'Empire absorbe peu à peu les pouvoirs de tous ces magistrats. Avec l'édit de Caracalla qui étend le droit de cité à tous les sujets de l'Empire, le préteur pérégrin perd toute raison d'être et se trouve sur le même pied que le préteur urbain. L'un et l'autre perdent toute compétence à l'époque de Dioclétien. Les autres préteurs voient successivement passer leurs attributions aux fonctionnaires impériaux et, en dehors des *praetores de liberalibus causis* et *tutelaris* qui conservent leur compétence, à la fin du IIIe siècle les préteurs n'ont plus aucune juridiction ; la préture devient une charge simplement honorifique.

A côté des préteurs figuraient dans l'ancienne organisation, les juges municipaux. Ils conservèrent aussi leurs attributions tout d'abord, mais ils les perdirent peu à peu. On soumit leurs jugements, dès les premiers temps de l'Empire, à l'appel devant les préteurs et, au IIe siècle, l'institution des *consulares* leur enleva la plus grande partie de leur compétence et ne leur laissa que des attributions judiciaires tout à fait infimes.

b) *Le tribunal des centumvirs et les* decemviri stilitibus judicandis. — Les attributions de ces deux tribunaux avaient des rapports tellement intimes qu'Auguste prit le parti de les fondre en un seul. Le nouveau tribunal, qui garda le nom des centumvirs, fut composé de 180 membres et divisé en quatre sections [1]. Les anciens *decemviri* présidaient les sections et un préteur spécial était à la tête du tribunal [2]. Les débats avaient lieu devant tout le tribunal, mais chaque section jugeait séparément, et l'arrêt définitif était prononcé d'après les quatre jugements rendus.

La compétence de ce tribunal resta souveraine, mais elle fut restreinte à la connaissance de la *querela testamenti inofficiosi*, c'est-à-dire la revendication d'un hérédité par des héritiers légaux qui se prétendent frustrés. Devant ce tribunal, on observait toujours l'ancienne procédure des *legis actiones* [3].

Le tribunal des centumvirs disparut au cours du IIIe siècle, rendu sans doute inutile par les réformes judiciaires des empereurs.

c) *Gouverneurs de province*. — Sous la République, les

[1] Gaïus, IV, 31. — Pline, *Epist.* VI, 33. — Quintilien, *Institutiones Oratoriae*, V, 2, § 1 ; XI, 1, § 78.

[2] Suétone, *Aug.* 36. — Dion Cassius, LIV, 26.

[3] Il en était de même encore dans le cas de l'*actio damni infecti*.

gouverneurs exerçaient les mêmes fonctions que les préteurs à Rome, de même que leurs questeurs exerçaient la même juridiction que les édiles romains. Tous ces magistrats conservent leurs anciennes attributions, mais celles des gouverneurs sont notablement étendues; ils connaissent des appels formés contre les jugements des magistrats inférieurs de la province, mais, d'autre part, leurs propres jugements sont susceptibles d'appel devant l'empereur ou ses représentants.

d) *Quaestiones perpetuae*. — Au criminel, le droit de rendre la justice appartenait au dernier siècle avant J.-C., aux comices et aux *quaestiones perpetuae*. La juridiction des comices, que le développement des *quaestiones perpetuae* avait déjà rendue insignifiante avant Auguste, tomba complètement en désuétude, dès les premiers jours de l'Empire.

Les *quaestiones perpetuae* subsistent jusqu'au IIIe siècle de notre ère, mais peu à peu leurs attributions passent aux nouveaux fonctionnaires impériaux, au point que sous Septime Sévère toute la juridiction criminelle est presque dans les mains du *praefectus urbi*.

En dehors de Rome, la justice criminelle appartenait aux gouverneurs investis de l'*imperium militare* et leur sentence n'était susceptible de *provocatio* devant les comices que si le condamné était citoyen romain. Sous l'Empire, les gouverneurs conservent cette juridiction illimitée, sauf le droit général d'appel à l'empereur.

B. — Nouvelles juridictions.

Au-dessus des juridictions républicaines, il n'y a d'abord qu'une juridiction suprême dont la compétence est sans limites aussi bien au civil qu'au criminel, c'est

celle de l'empereur. Elle embrasse toutes les affaires et peut s'exercer de trois manières : *a*). Les parties portent directement le litige devant l'empereur, ou bien celui-ci évoque à son tribunal pour en connaître personnellement une affaire portée devant un magistrat. Il juge alors en premier et dernier ressort ; — (*b*). Les parties font appel d'un jugement à l'empereur. Dans ce cas, il décide en appel et dernier ressort ; — (*c*) enfin un magistrat, à propos d'un procès, le consulte sur l'interprétation d'un point de droit. Le souverain prononce alors comme pouvoir législatif et rend une décision qui fait loi.

Pour préparer la solution de toutes les affaires qu'on lui déférait, Claude organisa un service spécial qui devint l'un des bureaux de la chancellerie, le bureau *a cognitionibus*. Malgré cela et par suite du nombre toujours croissant des affaires, l'empereur ne put statuer sur toutes et fit délégation de son pouvoir judiciaire à diverses autorités.

C'est de cette délégation qu'est née la nouvelle organisation judiciaire impériale. Les juges impériaux sont d'abord tous délégués du prince, mais à mesure que la compétence de ces fonctionnaires s'étendit, la notion de la délégation se perdit au point qu'on en vint à faire appel de leurs décisions devant l'empereur. Ils devinrent alors des degrés de juridictions ayant une compétence propre au civil et au criminel.

Ces juges de la nouvelle organisation étaient :

a) *Le Sénat.*— Il était juge d'appel de toutes les affaires que lui délèguait l'empereur et, depuis Marc-Aurèle, des sentences rendues par des consuls. Mais cette attribution judiciaire ne tarda pas à perdre toute importance, car la juridiction des consuls était très restreinte et, d'autre part, l'empereur ne déléguait d'affaires au Sé-

nat que d'une façon exceptionnelle, lorsqu'il s'agissait d'interpréter un point de droit ; encore ne le fit-il plus après la constitution définitive du conseil impérial.

Comme héritier des anciens comices, le Sénat avait aussi la juridiction criminelle pour tous les cas qui n'étaient pas déférés par une loi spéciale à une *quaestio perpetua*. Mais cette compétence passa au préfet de la ville, en même temps que celle des *quaestiones*.

b) *Le* praefectus urbi. — Ce fut le premier fonctionnaire auquel l'empereur délégua ses pouvoirs judiciaires. Chargé d'assurer la tranquillité publique, il était armé d'un droit de juridiction qui lui permettait de citer les délinquants devant son tribunal, où ils étaient jugés sommairement, sans les garanties données aux accusés devant les *quaestiones*. C'est ainsi que le Préfet de la ville finit par annihiler les *quaestiones* et devenir lui-même le premier tribunal criminel de l'Italie.

Il n'eut d'abord aucune compétence civile, mais il attira peu à peu devant lui toutes les affaires civiles se compliquant de violences contre les personnes ou de dommages causés aux propriétés. Au IIIe siècle, sa compétence fut brusquement étendue à l'appel de tous les jugements rendus par les préteurs. Mais à la même époque, elle fut limitée territorialement à la ville de Rome et à un rayon de cent milles tout autour. Dans ce ressort, le *praefectus urbi* concentra dès lors entre ses mains toute la justice civile et criminelle, soit en première instance, soit en appel. Mais il fut dès lors admis que sa sentence était susceptible de recours devant l'empereur.

c) *Le préfet du prétoire*. — Ce fonctionnaire n'eut d'abord la juridiction que sur les soldats de la garde prétorienne. Elle s'étendit ensuite à toutes les troupes stationnées en Italie. A l'origine, le préfet ne rendit la

justice civile que comme suppléant de l'empereur, par délégation spéciale. Ces délégations devinrent si fréquentes que l'on prit l'habitude de porter directement les affaires devant le Préfet du prétoire : la juridiction fut alors la principale attribution de ce fonctionnaire qui devint ainsi le juge d'appel, au civil et au criminel, de toutes les affaires dont l'appel n'était pas réservé au préfet de la ville. Par conséquent, au IIIe siècle, le préfet du prétoire connut de toutes les affaires d'Italie et des provinces, sauf à Rome et dans une banlieue de cent milles. Il fut en outre chargé de juger en première instance les procès pour lesquels les autres tribunaux étaient incompétents. Il ne paraît pas qu'on ait admis l'appel contre la sentence du préfet du prétoire, au moins jusqu'à Dioclétien.

d) *Les* consulares *et les* juridici. — Nous avons vu quelle était l'origine de ces fonctionnaires, et, quoique l'étendue de leurs attributions soit discutée, personne ne conteste leur compétence judiciaire au moins au civil. Il est probable qu'elle embrassait aussi les affaires criminelles. Ils étaient donc juges 1° en première instance, des procès civils qui, à Rome, auraient été de la compétence du préteur, et d'affaires criminelles que nous ne pouvons exactement déterminer ; 2° en appel, des jugements rendus par les magistrats municipaux. D'autre part, on put appeler de leur sentence soit au préfet de la ville, soit au préfet du prétoire, suivant l'époque et le lieu.

e) *Les gouverneurs des provinces.* — Comme sous la République, ils concentrent entre leurs mains toute la justice civile et criminelle ; ils connaissent en outre de l'appel des jugements rendus par les magistrats inférieurs mais, d'autre part, ils ne jugent plus en dernier ressort. On peut appeler de leurs sentences à l'empe-

reur ou à son représentant, le préfet du prétoire. Tout d'abord, l'empereur avait délégué le soin de statuer sur les appels contre les sentences des gouverneurs, à des commissaires impériaux consulaires. Sous Auguste, il y en eut un par province et les appels étaient portés devant lui. Plus tard leur nombre diminua et leurs ressorts furent étendus, mais ils disparurent complètement pour faire place à la juridiction d'appel du préfet du prétoire.

En général, tous les fonctionnaires administratifs ayant des attributions spéciales, ont le contentieux des affaires qui y sont relatives. C'est donc entre leurs mains qu'est la justice administrative. C'est ainsi que les préfets de l'annone, les différents curateurs, les divers agents des domaines ont une compétence judiciaire. Pour les finances néanmoins, pendant les premiers siècles de l'Empire, l'administration fut distincte du contentieux qui fut confié à un *praetor fiscalis*.

En résumé au IIIe siècle, la justice est ainsi organisée : d'abord les magistrats municipaux qui sont des sortes de juges de paix, puis les préteurs à Rome, les *juridici* en Italie et les gouverneurs en province, qui jugent tantôt en appel, tantôt en première instance ; au-dessus d'eux, le préfet de la ville dont la décision est susceptible de recours devant l'empereur et le préfet du prétoire qui remplace le souverain dans ses fonctions judiciaires.

C. — Des juges.

Tous ces magistrats jugent dans la plupart des cas suivant la procédure formulaire, qui s'était établie vers la fin de la République, c'est-à-dire qu'ils délivrent une

formule et renvoient les parties devant un juge chargé de statuer sur l'espèce.

Ce juge est tantôt un *judex*, tantôt un *arbiter* suivant la nature de l'action judiciaire. Dans certains cas, le procès était jugé par des *recuperatores* [1]. Les *judices* et les *arbitri* ainsi que les juges des *quaestiones perpetuae*, étaient choisis sur une liste dressée par l'empereur et dont Auguste fixa la composition. Il créa quatre décuries de juges, dont trois furent prises dans l'ordre sénatorial et dans l'ordre équestre, et la quatrième choisie parmi les citoyens ayant un cens de 200,000 sesterces (*ducenarii*) [2]. Une cinquième centurie fut ajoutée au temps de Caligula [3].

Pour être inscrit sur l'*album judicum* [4], il fallut depuis Auguste, outre les conditions de cens, avoir vingt-cinq ans. Cet âge fut plus tard baissé à vingt, et lorsque le nombre de *judices* fut accru dans des proportions considérables, on admit des provinciaux sur l'*album*.

Les *judices selecti* ne jugeaient que les affaires portées devant les magistrats de Rome. Dans les provinces, les juges étaient choisis sur plusieurs listes dressées annuellement par circonscription territoriale dans chaque province. Le gouverneur renvoyait ainsi les parties devant un *judex* de leur circonscription.

Après la réforme de la procédure par Dioclétien et la suppression du système formulaire, l'existence de ces *judices*, tant à Rome que dans les provinces, n'eut plus sa raison d'être et cette institution disparut rapidement.

[1] Voy. p. 200 et suiv.

[2] La composition de l'*album judicum* sous l'Empire, prête à de nombreuses controverses. On discute notamment l'état social des membres de chaque décurie.

[3] Suétone, *Calig.* 19 ; *Gal.* 14. — Pline, *Hist. nat* XXXIII, 8

[4] Ces juges étaient dits *selecti, in albo relati.*

Cependant après Dioclétien et pendant plusieurs siècles, on trouve des fonctionnaires de l'ordre judiciaire appelés *judices pedanei*.

Sur la nature des fonctions de ces *judices pedanei*, dont l'existence est déjà mentionnée au temps des jurisconsultes classiques [1], il est difficile de mettre d'accord les historiens et les jurisconsultes. Suivant les uns, les *pedanei* sont des juges municipaux auxquels les magistrats impériaux renvoient la connaissance des affaires peu importantes ; suivant d'autres au contraire, les *pedanei* seraient des magistrats impériaux inférieurs établis dans le ressort d'un magistrat supérieur pour juger les petits procès ; enfin, d'autres voient dans les *pedanei* les successeurs des anciens *judices selecti* [2]. Ils eussent alors été chargés de remplir les fonctions de *judices* dans les cas exceptionnels, où l'on aurait conservé la procédure formulaire et on les eut recrutés parmi les avocats attachés à chaque tribunal.

[1] Ulpien, L, 3, § 1. Dig. *Ne quis eum qui in jus voc. vi exim.* II, 7 ; L, 1, § 6. Dig. *De post.* III, 1 ; L, 4. Dig. *De tut. dat.* XXVI, 5. — Paul, *Sent.* § 1, 5, 28. — Peut-être à ce moment l'expression *pedanei* désigne-t-elle les juges provinciaux par opposition aux *judices selecti*. A cette époque, Ortolan pense que les *pedanei* étaient les magistrats municipaux, mais qu'à partir de Dioclétien, ils deviennent des juges distincts de ces magistrats.

[2] La première opinion est celle de Zimmern, la seconde, de Willems, d'Ortolan, de Savigny, la troisième, de Bethmann-Hollweg, Rudorff, Keller, Mispoulet, Accarias. Elle paraît être aussi adoptée par M. Bouché-Leclercq.

D. — La hiérarchie des juridictions après Dioclétien.

Après la réforme de Dioclétien, la justice suivit le sort de l'administration et la hiérarchie judiciaire s'identifia presque complétement avec la hiérarchie administrative. Il y eut dès ce moment plusieurs degrés d'appel et l'on ne put arriver au juge supérieur qu'après avoir passé par le juge inférieur.

Au bas de l'échelle sont les juges inférieurs qui sont tous juges de première instance, tels que les magistrats municipaux, les préteurs, les *judices pedanei* pour les auteurs qui en font des magistrats inférieurs. Au-dessus d'eux, jugeant tantôt en premier ressort, tantôt en appel, sont les gouverneurs de province de toutes classes *praesides*, *correctores*, *consulares proconsules*. Les proconsuls ont une situation spéciale, car ils font dans leur province l'office judiciaire des autres gouverneurs, mais au point de vue de l'appel, ils sont sur le même rang que les *vicarii*.

Les *vicarii* et tous les juges du rang de *respectabiles* comme les proconsuls, les *comites provinciarum* reçoivent les appels des *rectores* des provinces et on ne peut appeler de leur sentence qu'à l'empereur[1] et non à leur supérieur immédiat, le préfet du prétoire.

Au-dessus de tous les juges, sont les préfets de la ville et du prétoire. Le préfet de Rome et après sa création le préfet de Constantinople reçoivent les appels des magistrats urbains et des territoires compris dans leur

[1] L. 16, C. Th. *De appel. et poen. carum*, XI, 30. Au Bas-Empire, Théodose II délégua la connaissance de ces appels au préfet du prétoire et au questeur impérial (L. 32. C. Just. *De appel. et consult.* VII, 62).

ressort ; on peut recourir à l'empereur contre leur sentence. Les préfets du prétoire, au contraire, qu'ils jugent soit en première instance soit en appel, décident en dernier ressort théoriquement. Mais on peut supplier l'empereur et même le préfet de réformer sa sentence ; au premier cas, c'est un appel déguisé, au second, c'est une requête civile.

Enfin, à chaque degré, la justice peut être rendue par un suppléant, légat ou vicaire. Dans ce cas, ce délégué forme un nouveau degré de juridiction et l'on peut appeler de sa sentence à l'auteur de la délégation.

E. — Des privilèges de juridiction.

Certaines catégories de personnes sont soustraites aux juridictions ordinaires et ont le droit d'être jugées par un tribunal déterminé qui n'est compétent dans l'espèce qu'à raison de la personne des intéressés. Ce sont :

1° Les membres de l'ordre sénatorial. Tout d'abord, le Sénat fut chargé de juger tous les procès criminels dans lesquels un membre de l'ordre sénatorial ou des hauts rangs de l'ordre équestre se trouvait impliqué. Plus tard, des distinctions s'établirent. Les *clarissimi* furent soumis à la juridiction criminelle du préfet de la ville et ceux résidant en province, à celle des gouverneurs de province, sauf appel à l'empereur[1]. Les *respectabiles* et les *illustres* ne purent être jugés que par le

[1] Ou à son délégué, le *praefectus urbi*, qui devait, dans ce cas, se faire assister de cinq sénateurs. L. 12, C. Th. *De juridictione*, II, 1 ; L, 13, C. Th. *De accus.* IX, 1.

prince lui-même[1]. Au civil, tous les clarissimes sans distinction sont justiciables du préfet de la ville ou du gouverneur.

2° Les gouverneurs de provinces de toutes classes. Ils sont justiciables, au criminel, du préfet du prétoire[2].

3° Tous les militaires. Ils sont soumis à la juridiction des chefs de corps avec appel, au criminel, aux *magistri militum*.

4° Les *officiales*. Ils sont justiciables de leur chef de service. De même, les employés, domestiques, colons et esclaves de la maison impériale sont soumis, à la juridiction du *praepositus sacri cubiculi* et à celle du *comes domorum* ; ceux des domaines de l'Etat sont soumis, au civil seulement, à la juridiction des *rationales rerum privatarum*[3].

5° Les *advocati*, qui sont justiciables des magistrats au tribunal desquels ils sont attachés[4].

6° Enfin, les membres du clergé catholique, qui sont soumis à la juridiction de l'autorité ecclésiastique. Les évêques jugent aussi, au civil, toutes les affaires religieuses et toutes celles qui leur sont déférées d'un commun accord par les parties.

II. — De la procédure civile.

Procédure en première instance. — Jusqu'à Dioclétien, les procès furent ordinairement instruits suivant la pro-

[1] L. 3, C. Just. *Ubi Sen. vel Clar. conven.* III, 24.

[2] L. 10, C. Th. *De officio praef. praet.* I, 5.

[3] L. 2, C. Just. *De off. mag. mil.* I, 29 ; L. 12, *De pal. sac. larg.* XII, 24 ; L. 3, *De app. praef. praet.* XII, 53 ; L. L. 7, 8, 11, *ubi caus. fisc. vel div. dom. agantur* III, 26.

[4] L. 3, § 6. C. Just. *De adv.* II, 8.

cédure formulaire établie à la fin de la République et dont nous avons déjà expliqué le mécanisme. Cependant dans certains cas exceptionnels [1], le magistrat statuait directement sur l'espèce sans recourir à un *judex*. On désignait cette procédure par l'une de ces expressions, *cognitio praetoris*, *extra ordinem cognitio*, et le jugement ainsi rendu était un *decretum magistratus*.

Sous l'Empire, les cas d'application de cette procédure s'accrurent de toutes les causes introduites par le droit impérial et se multiplièrent à tel point que les préteurs durent tenir des sessions spéciales pour juger ces sortes d'affaires. En outre, les nouveaux magistrats impériaux jugent en général *per cognitionem* et l'empereur lui-même tranche de cette façon les différends qui lui sont soumis, ou les renvoie à un délégué qui statue dans la même forme.

Cette procédure extraordinaire devint d'une application plus fréquente que la procédure formulaire et, comme elle était beaucoup plus rapide, elle remplaça complètement l'ancienne. Dioclétien décida qu'à l'avenir les magistrats trancheraient eux-mêmes les litiges qui étaient renvoyés jusque-là aux *judices* [2], et que par suite l'instance *in judicio* serait supprimée.

Dans ce système de procédure, l'instance peut être introduite par l'une de ces deux manières :

[1] Ces cas étaient les *stipulationes praetoriae*, les envois en possession, les interdits, l'*in integrum restitutio*, les contestations sur les fidéicommis et tous les cas où le magistrat déclarait qu'il ne délivrerait la formule que *causa cognita*.

[2] L. 2, C. Just. *De pedaneis jud.* III, 3. C'est la constitution sur laquelle s'appuyent les partisans de l'opinion qui fait des *pedanei* des juges auxquels les magistrats renvoyaient les petites affaires.

1° Le demandeur s'adresse au juge pour faire inscrire son procès au rôle des affaires du tribunal. C'est la *denuntiatio ex auctoritate*[1]. Le magistrat fait assigner le défendeur par un *viator* et lui donne un délai de dix jours pour comparaître.

2° Le demandeur s'adresse directement à l'empereur. Il lui expose sa prétention dans une supplique. Le prince juge l'affaire lui-même ou le plus souvent la renvoie, par rescrit, à un commissaire impérial. Le rescrit préparé par la chancellerie, contient l'exposé des principes de droit que devra appliquer le juge commis (*judex a principe datus*[2]). Le demandeur remettait au juge le décret avec une copie de sa supplique (*libellus*), et celui-ci assignait le défendeur en lui communiquant ces pièces.

Au jour fixé pour la comparution, les parties viennent devant le juge, soit en personne, soit par représentants. Pendant bien longtemps la représentation en justice avait été inconnue à Rome ; le formalisme étroit des *legis actiones* la prohibait, sauf dans quelques cas exceptionnels[3]. Au temps des formules au contraire, l'on admit d'une façon générale les représentations en justice, soit par un *cognitor*, soit par un *procurator*. Le *cognitor* était un représentant constitué solennellement en présence des parties. Le *procurator* était un simple mandataire, qui n'était même pas tenu de justifier de son mandat envers l'adversaire ; aussi les conséquences

[1] L. 2, C. Th. *De denunt., vel editione rescripti*, II, 4.

[2] Lorsque les plaideurs procédaient ainsi au temps de la procédure formulaire, le *judex a principe datus* pouvait statuer lui-même sur le fonds ou renvoyer l'affaire à un *judex* avec une formule.

[3] Gaius, IV, 82. — Inst. Just. *pr. De iis per quos ag. poss.* IV, 10. — Cicéron, *In Caec. div.* 20.

juridiques d'un jugement variaient-elles selon qu'il s'agissait d'un *cognitor* ou d'un *procurator*. Les jurisconsultes finirent pourtant par admettre que lorsque la procuration serait certaine, la constitution d'un *procurator* produirait les mêmes effets que celle d'un *cognitor*. A partir de ce moment, l'usage du *cognitor* disparut et il n'y eut plus de représentants en justice que des *procuratores*, dits *praesentis* ou *absentis*, selon que leur mandat était ou non certain.

Ces représentants en justice n'avaient rien de commun avec les *advocati* ou *patroni*, dont les parties ou leurs procurateurs pouvaient se faire assister en justice. Ces *advocati* étaient des jurisconsultes qui donnaient des conseils ou plaidaient devant les tribunaux. Tout citoyen pouvait être *advocatus*. Bien que légalement leurs services fussent gratuits, on les payait très-cher et de là des abus que Claude voulut réprimer en fixant le maximum de leurs honoraires à 10,000 sesterces et en leur défendant de rien stipuler au-delà [1]. Plus tard les avocats constituèrent un ordre ; à l'époque de Constantin, ils sont inscrits sur un registre et sont répartis entre les tribunaux auprès desquels ils forment un barreau ayant le privilège exclusif de plaider devant eux.

Procédure en appel. — Après avoir entendu les parties et les avocats, le juge rend sa décision ; mais cette décision est susceptible d'appel. Le recours était formé soit immédiatement devant le juge par des conclusions orales, soit par une requête déposée au greffe du tribunal dans un délai de trois jours [2]. Le magistrat, dont le jugement était attaqué, délivrait dans les cinq jours une autorisation d'appeler et la remise de cette autori-

[1] Suétone, *Cl.* 15. *Ner.* 17. — Tacite, *Ann.* XI, 7.
[2] LL. 2, 5 § 4, 20 pr. et § 1, Dig. *De app. et rel.* XLIX, 1.

sation au juge d'appel le saisissait de l'affaire[1]. Le procès s'instruisait comme en première instance, sous cette réserve que le défendeur en appel n'était pas tenu de comparaître. A toute époque, en appel, le juge statua *cognita causa*.

Cette procédure fut modifiée à partir de Constantin pour l'appel porté devant l'empereur. Le juge, dont il est appel, dut faire un rapport sur l'affaire et l'envoyer à la chancellerie après l'avoir communiqué aux parties. Celles-ci envoient à leur tour leurs observations et leurs moyens de défense. Au bout d'un an, les intéressés peuvent venir à la cour demander une décision ; elle est prise par le *consistorium* et rendue sous forme de rescrit impérial[2].

Voies d'exécution. — Sous l'Empire bien que l'incarcération des *addicti* soit encore pratiquée[3], les voies d'exécution des jugements contre la personne des débiteurs condamnés disparaissent de plus en plus et sont remplacées par des voies d'exécution contre les biens. C'est d'abord la saisie générale des biens du condamné (*missio in possessionem*) introduite à la fin de la République et suivie de leur vente en masse par la voie des enchères (*venditio bonorum*)[4].

Cette mesure d'exécution elle-même se transforme vers l'époque d'Antonin le pieux; à côté de la saisie générale, on voit apparaître la saisie partielle, la saisie d'un gage suffisant pour couvrir la dette (*pignus in causa judicati captum*). La *venditio bonorum*, mesure toujours désavantageuse et souvent inutile, est rempla-

[1] L. 5, C. Just. *De temp. et rep. app.* VII, 63. Paul. *Sent.* 2, 5,34.
[2] L. 5, C. Th. *De relat.* XI, 29 et le titre 30, 1, *De app.*
[3] Aulu-Gele, XXI ; L. 1, C. Just. *Qui bonis ced. pos.* VII, 71.
[4] Gaius, IV, 35.

cée par la vente des biens en détail, (*distractio bonorum*), même lorsqu'il y a saisie générale.

Lorsqu'il s'agissait de la garantie d'une créance publique, en dehors de la *pignoris capio*, l'Etat pouvait procéder à la saisie générale des biens du débiteur et à leur vente aux enchères (*bonorum sectio*)[1]. C'était la même voie d'exécution que la *bonorum venditio* pour les créances privées, mais elle se maintint beaucoup plus longtemps.

III. — Procédure criminelle et système pénal.

Sous l'Empire, il y a, comme nous l'avons vu, trois catégories de juridictions criminelles, les anciennes *quaestiones perpetuae*, le Sénat, juridiction exceptionnelle pour les membres de l'ordre sénatorial, et les fonctionnaires impériaux qui ont tout à la fois la justice civile et la justice criminelle.

Devant les *quaestiones*, la procédure reste ce qu'elle était à la fin de la République ; devant le Sénat, on suit une procédure analogue et l'instruction est menée par un consul. Les *quaestiones* disparaissent à mesure que les accusateurs prennent l'habitude de porter leurs dénonciations devant les juges impériaux ; d'autre part, le Sénat abandonne le droit de juger les membres de l'ordre aux représentants de l'empereur, préfets de la ville et du prétoire ; aussi dès le IIIe siècle, il ne reste plus qu'une seule juridiction criminelle, celle des fonctionnaires impériaux. On ne connaît pas bien le détail de la procédure criminelle devant ces tribunaux, mais elle devait suivre une marche analogue à la procédure civile.

[1] Gaius, III, 154 ; IV, 146.

En principe, l'action publique ne peut être mise en mouvement que sur une dénonciation, mais dans des cas dont le nombre augmente rapidement, les magistrats sont autorisés à poursuivre d'office les crimes, sans attendre qu'aucune accusation soit produite [1].

Devant les tribunaux criminels, les accusés ont la faculté de se faire défendre par des avocats, dont les services doivent être gratuits comme devant les juridictions civiles : mais les abus que nous avons signalés au civil, se retrouvent d'une façon bien plus scandaleuse en matière criminelle ; aussi les règlements sur les honoraires des avocats visaient plutôt ceux qui plaidaient au criminel que les avocats d'affaires civiles. On dut même limiter la durée des plaidoyers et empêcher un accusé de faire parler successivement en sa faveur une douzaine d'avocats [2].

Les anciennes voies de recours contre les sentences pénales, la *provocatio* et l'*intercessio*, n'existent plus ; peut-être pourtant contre l'arrêt du Sénat, l'empereur ne peut-il agir que par *intercessio* en vertu de sa puissance tribunicienne et non comme juge d'appel. Mais en dehors de ce cas, on peut appeler à l'empereur, de toute sentence rendue par un tribunal, même une *quaestio perpetua*. L'appel est réglementé en matière criminelle comme en matière civile et la procédure reste à peu près la même.

En dehors de l'appel, les effets d'une accusation ou d'une condamnation peuvent être annihilés par une

[1] L. 6, Dig. *De acc et insc.* XLVIII, 2 ; LL. 3, 13. Dig. *De officio praes.* I, 18. Le gouvernement établit un service de police dont les agents (*stationarii, nuntiatores, irenarchae*) sont chargés de rechercher les crimes et de poursuivre leurs auteurs.

[2] Dion Cassius, XL, 52. — Tacite, *Dial.* 38. — Pline, *Epist.* V, 9.

mesure qui éteint les poursuites (*abolitio*) ou par une décision qui rend au condamné sa situation antérieure (*restitutio in integrum* [1].) Enfin l'empereur peut faire remise de l'exécution de la peine à un condamné ou à toute une catégorie de condamnés (*indulgentia specialis, generalis*).

Les peines prononcées par les tribunaux criminels étaient de trois sortes : les peines afflictives et infamantes, les peines infamantes et les peines pécuniaires.

a) Peines afflictives et infamantes. Ce sont :

1° La peine de mort, dont le mode d'exécution variait avec les cas et a changé suivant les époques. Le condamné était décapité ou pendu, ou bien étranglé, ou précipité de la roche Tarpéienne, ou brûlé vif, ou enterré vivant. Sous l'Empire, on l'obligeait à lutter comme gladiateur, on le jetait aux bêtes féroces, ou bien on le mettait en croix.

2° La déclaration d'*homo sacer*. L'individu frappé de cette déclaration était mis hors la loi et pouvait être tué impunément.

3° L'exil. Ce ne fut d'abord qu'un moyen d'échapper, en renonçant volontairement à sa patrie, aux conséquences d'une poursuite devant les comices. L'accusé devait prendre ce parti avant le vote [2]. Mais plus tard, ce fut une véritable peine prononcée par les comices avec l'interdiction de l'eau et du feu [3].

4° La déportation dans une île [4]. Ce fut la peine qui

[1] Cette mesure était prise par les comices tandis que l'*abolitio* était prononcée par le Sénat. (Tite-Live, v, 13, 46. Cicéron, *De leg. agr.* ii, 4). Sous l'empire, toutes ces mesures de clémence sont prises par l'empereur. (C. Th. *De indulg. crim.* ix, 38).

[2] Tite-Live, i, 41 ; ii, 35 ; iii, 13, etc. Cicéron, *pro Caec*, 34.

[3] Cicéron, *pro Mur.* 23.

[4] L. 8, Dig. xxviii, *De publ. jud.* 1. L. 3. Dig. *Ad leg. Juliam peculatus* xlviii, 13.

remplaça l'exil et l'interdiction de l'eau et du feu, lorsque celles-ci tombèrent en désuétude dans le courant du 1er siècle.

5° Les travaux publics à perpétuité (*in opus publicum*) avec leurs variantes, les travaux aux mines (*in opus metalli*)[1] etc. Cette peine n'apparut que sous l'Empire.

Toutes ces peines entraînaient non-seulement la perte du droit de cité mais encore la réduction en esclavage pour les condamnés ; ils devenaient *servi poenae*. En outre, la condamnation à l'une de ces peines avait pour conséquence la confiscation des biens du coupable, dont le produit était attribué au fisc, sauf la part qui revenait à la famille.

6° Le talion[2].

7° La bastonnade (*verbera*)[3].

8° La relégation, c'est-à-dire l'assignation d'une résidence obligatoire[4].

9° L'emprisonnement à temps ou à perpétuité[5].

b) Les peines infamantes. Ce sont :

1° L'*infamia* qui faisait perdre au condamné la plupart de ses droits politiques.

2° La perte des droits civils, autrement dit la déclaration que le condamné est *improbus intestabilisque*[6].

3° Les déchéances sociales, comme l'expulsion de l'ordre sénatorial ou de la chevalerie, l'interdiction des fonctions publiques.

[1] L. 17, Dig. *De poenis*, XLVIII, 19 ; L. 28, Dig. *eod.*; L. 1, C. Just. *De poenis* IX, 47.

[2] Aulu-Gele, XX, 1. — Gaius, III, 223. — Paul, *Sent.* 4-6. — Festus, Vo *Talionis*.

[3] LL. 6, § 2, 7, 10, pr. 28 §§ 2 et 5. Dig. *de poenis*, XLVIII, 19.

[4] LL. 7, 14, pr. Dig. *de interd.* XLVIII, 22.

[5] LL. 216, 224. Dig. *De verb. signif.* L, 16 ; L, 9. Dig. *Ex quibus causis maj. in int. rest.* IV, 6. Valère Maxime, VI, 3.

[6] Aulu-Gele, VI, 7 ; LL. 18 § 1, 26. Dig. *De pub. jud.* XXVIII,

c) Les peines pécuniaires. Ce sont :

1° La confiscation, qui est généralement l'accessoire une peine afflictive et infamante.

2° Les amendes.

En général la loi prévoit la peine que le juge devra appliquer pour chaque crime et pour chaque délit ; il en était ainsi pour toutes les affaires déférées aux *quaestiones perpetuae*. Mais la législation impériale laisse une certaine latitude aux juges pour la répression des infractions qui leur sont soumises ; d'ailleurs, sous l'Empire aussi bien que sous la République, les peines varient avec le rang des criminels ; les hommes libres ne sont pas punis comme les esclaves, les citoyens comme les pérégrins, les *honestiores* comme les *humiliores*.

IV. — Les sources du droit.

Sous l'Empire, les sources de la législation sont au nombre de quatre.

1° L'édit des magistrats. La législation ne se développa pas beaucoup sous l'Empire par ce procédé dont l'usage eût été en contradiction avec la toute-puissance impériale. Les magistrats jouissant du *jus edicendi*, préteurs, édiles et gouverneurs, se bornaient à reproduire l'édit de leur prédécesseur sans y changer grand'chose. Adrien fit codifier tous ces édits en un seul texte, *dictum perpetuum*, qu'il promulgua comme loi impériale. Cet édit perpétuel fixa définitivement le droit prétorien et enleva le *jus edicendi* à tous les magistrats.

Au IVe siècle, les préfets du prétoire furent investis du droit d'émettre des édits (*formae*), mais ce droit prétectoral n'eut jamais une importance appréciable.

2° Les sénatus-consultes. Dans les deux premiers si cles de l'Empire, le Sénat rendit un grand nombre décisions sur les matières de droit privé. En sa quali d'héritier des comices, le Sénat promulgua ces sénatu consultes comme des lois, mais les juristes contestère leur légalité. La controverse fut tranchée en faveur c Sénat dont les résolutions eurent dès lors force de loi Quoique participant toujours théoriquement au pouvo législatif, le Sénat cessa de rendre des sénatus-consul tes au IIIe siècle. A partir de ce moment, les constitutior impériales prévoient tout et règlent tout.

3° Les *responsa prudentium*. Sous la République le avis des jurisconsultes n'avaient d'autre valeur qu celle que leur donnait la notoriété de leurs auteurs ils n'avaient aucune force légale. Il en fut autremen sous l'Empire. Auguste donna à certains juristes le droi de donner des consultations publiques et de fonder l droit (*jus publice respondendi*, *juris condendi*). Masurius Sabinus fut le premier jurisconsulte investi de cette autorisation [1]. Ces *prudents* officiels devaient répondre à tout consultant (*publice*) et, devant les juges, leur consultation jouissait d'une autorité particulière qui s'attachait également à leurs écrits [2]. Mais quelle était exactement cette autorité? On ne le sait pas bien. Selon les uns [3], les avis des jurisconsultes autorisés au-

[1] L. 2 § 47. Dig. *De orig. jur.* I, 2. — Chose curieuse, Sabinus est le premier et le *seul* des jurisconsultes classiques dont le nom soit rapporté avec précision, comme investi du *jus publice respondendi*.

[2] Le privilège donné à ces jurisconsultes n'avait rien d'exclusif et n'empêchait pas un avocat non officiel de donner des consultations juridiques. — *Contrà*, Demangeat.

[3] En ce sens, Savigny, Puchta, Rudorf, Mispoulet, Bouché-Leclercq. — En sens contraire, Hugo, Zimmern, Ortolan; Demangeat, etc.

ient eu force de lois et comme telles se seraient im-
sés aux juges; le *jus publice respondendi jurisque*
ndendi aurait alors été une délégation du pouvoir lé-
slatif de l'empereur. Selon d'autres, au contraire, ces
nsultations émanées d'avocats recommandés par l'em-
reur, jouissent d'une grande autorité morale près des
ges, mais ne font pas loi, car un pareil système amè-
rait souvent des contradictions législatives entre deux
udents consultés sur la même question. Cette opinion
mble d'autant plus vraisemblable, que nous voyons
s jurisconsultes les plus illustres faire partie du con-
il impérial. Nous ne savons pas sûrement si Salvius
alens, Tryphoninus, Papinien, Ulpien, Marcianus et
nt d'autres jouissaient du *jus publice respondendi*,
ais si les empereurs ne l'avaient point accordé à ces
mmes illustres, à qui l'auraient-ils donné? Or tous
es juristes célèbres faisaient partie du conseil impérial
t à ce titre, ils prenaient part au travail législatif (*jus*
ndebant) soit par l'interprétation des lois existantes,
oit par la préparation des lois nouvelles; c'est ainsi
u'ils étaient appelés à fixer le droit. A notre avis, le
us publice respondendi correspond à une attribution
istincte du *jus juris condendi*, mais l'une ne va jamais
ans l'autre[1]. Avoir le *jus juris condendi*, c'est pour un
urisconsulte faire partie des conseillers de l'empereur
t avoir le *jus publice respondendi*, c'est le droit de don-

[1] Contrairement à l'opinion généralement suivie par les ju-
ristes, M. Demangeat et après lui M. Bodin ont fait du *jus pu-*
blice respondendi quelque chose de distinct de la *permissio jura*
condendi. Pour Demangeat, le *jus publice respondendi* est une
sorte de diplôme d'avocat donnant, à ceux qui l'obtiennent, le
droit exclusif de donner des consultations aux plaideurs. La
permissio jura condendi est l'honneur fait à un grand juriscon-
sulte, après sa mort, de donner force de lois aux opinions émises
dans ses ouvrages.

ner à tout consultant un avis qui jouit d'une autorité spéciale due à la recommandation expresse de l'empereur, ordonnant que les juges tiennent un compte important des consultations juridiques données par ses conseillers ou des opinions qu'ils avaient émises dans leurs ouvrages.

Sous le règne d'Adrien, on trouve un rescrit de ce prince relatif aux *responsa prudentium*, sur la portée duquel l'on n'est pas absolument d'accord [1]. Ce rescrit n'abolit pas, comme on l'a cru, le *jus publice respondendi*, mais pour la première fois il donne une force légale aux *responsa* en décidant que l'avis des juristes officiels aurait l'autorité d'une loi, lorsqu'ils seraient tous d'accord.

Pendant tout le IIe siècle et au commencement du IIIe, la science juridique brilla d'un éclat extraordinaire qui s'éteignit subitement après le règne d'Alexandre Sévère. A partir de cette époque, le droit ne fait plus de progrès et tous les juristes vivent sur leur passé ; ils discutent, commentent et citent les opinions des jurisconsultes de l'époque classique. Papinien prit une importance considérable ; en cas de divergence, le rescrit d'Adrien n'étant pas applicable, on suivait son avis. Aux citations de Papinien, les avocats opposaient celles d'Ulpien, de Marcien et de Paul et notamment leurs commentaires sur les ouvrages de Papinien dans lesquels ils discutaient et critiquaient les opinions du grand jurisconsulte. De là d'interminables discussions auxquelles Constantin voulut mettre un terme, en infirmant l'autorité des notes d'Ulpien, de Marcien et de Paul sur Papinien [2]. Mais pour ne jeter aucun discrédit

[1] Gaius, I, 7.

[2] L. 1, C. Th. *De resp. prud.* I, 4. Ce texte est de 321. Il ne vise que les notes d'Ulpien et de Paul ; pour Marcien, la date

sur Paul dont les doctrines étaient très suivies, l'empereur confirma expressément l'autorité de ses autres ouvrages [1].

Nous n'avons pas à parler ici des livres écrits par les jurisconsultes, mais nous devons signaler deux ouvrages présentant un caractère particulier et dus à deux juristes qui vécurent postérieurement à l'époque classique ; ce sont les codes Grégorien et Hermogénien. Les romains n'ont jamais eu beaucoup le goût de la codification et depuis la loi des XII tables jusqu'à la rédaction de l'édit perpétuel, on ne voit pas que les pouvoirs publics aient jamais codifié aucune partie du droit. Jusqu'à Théodose II, les empereurs ne firent aucun recueil officiel des décisions législatives, mais deux jurisconsultes, Grégorianus et Hermogenianus, composèrent des recueils de constitutions impériales qui servirent de modèle au code Théodosien [2]. Les fragments que nous avons de ces deux ouvrages [3], sont insuffisants pour nous renseigner exactement sur leur importance et leur étendue, mais il paraît probable que le code Grégorien contenait toutes les constitutions antérieures à Constantin, bien que la plus ancienne que nous connaissions dans l'ouvrage, soit seulement de

de la constitution est inconnue. (L. 1, § 6. C. Just. *De veteri jure enuc.* I, 17).

[1] En 327. *Consultatio veteris jurisconsulti*, 7, § 2 ; L. 1, C. Th. *De resp. prud.* I, 4.

[2] Dans la langue du Bas-Empire, le mot code n'a pas le sens que nous lui donnons, il signifie seulement recueil de constitutions impériales.

[3] Nous avons 70 fragments du Code Grégorien. Le monument le plus ancien est une constitution de Septime Sévère en 196 et le dernier, une constitution de Dioclétien en 296. Du Code Hermogénien, nous n'avons que 32 fragments et tous de Dioclétien et de ses co-empereurs, de 287 à 304.

Septime Sévère. Les fragments du code Hermogénien sont encore moins nombreux et peut-être ce livre n'était-il qu'un complément au code Grégorien. Ces ouvrages allaient probablement jusqu'à la fin de l'année 311, puisque la série des constitutions recueillies au code Théodosien fait sur le même plan, ne commence qu'en 312 [1].

4° *Constitutions impériales.* — Ce sont les décisions prises par les empereurs et qui ont force de lois. Elles se présentent sous quatre formes :

a) Les *edicta.* Ce sont les décisions qui statuent sur une question d'intérêt général ; ce sont à proprement parler des lois impériales.

b) Les *mandata.* Ce sont les instructions adressées par l'empereur aux fonctionnaires ; elles ont généralement un objet administratif, mais quelquefois pourtant, elles règlent des points de droit privé.

c) Les *decreta.* Ce sont les décisions judiciaires rendues en dernier ressort par l'empereur et qui font l'office d'une loi lorsqu'elles interprètent un point douteux de législation en tranchant une controverse judiciaire.

d) Les *rescripta, epistolae subscriptiones.* Ce sont les lettres que l'empereur répond soit à un fonctionnaire, soit à un particulier sur une question de droit dont la solution lui semble douteuse.

Les constitutions impériales sont la source la plus importante du droit et à partir du commencement du IIIe siècle, l'on peut dire qu'elle reste la seule.

[1] Au Bas-Empire, en dehors du Code Théodosien, on trouve le Code Justinien qui est le recueil de toutes les constitutions impériales encore en vigueur en 529, voy. p. 460.

CHAPITRE XXV

LES CULTES

I. La Religion. — Le mouvement d'importation des divinités étrangères si puissant à la fin de la République se ralentit un peu sous l'Empire, grâce aux efforts du Sénat. A part les exceptions faites pour quelques dieux orientaux, comme Isis, Sabatius, Mithra, Elagabal, etc., les divinités exotiques ne pénètrent plus dans la religion officielle des romains et ne sont introduites à Rome qu'à titre de dévotions privées. A vrai dire, on ne voit réellement qu'un culte nouveau s'ajouter à l'ensemble du culte national, tel que l'avait constitué, au dernier siècle de la République, la fusion continue des idées grecques et orientales avec les vieilles conceptions de la théologie romaine. C'est le culte des empereurs divinisés.

Cette divinisation dans laquelle on n'a vu qu'une plate adulation du Sénat envers les empereurs, était en somme un retour à la religion des vieux romains, aux lieux protecteurs de la cité. L'association des citoyens avait, comme toutes les *gentes*, ses lares et ses pénates et le même que la *gens* honorait ses chefs après leur

mort comme de bons génies domestiques occupés à la protéger, de même faisait la cité pour ses rois. C'est ainsi que l'imagination populaire avait confondu rapidement les premiers rois de Rome avec les pénates de la cité, Quirinus et Mars. Ces idées s'étaient perpétuées dans les masses populaires, à travers les siècles ; malgré le scepticisme des derniers temps, elles trouvèrent l'occasion d'en faire l'application aux empereurs morts. C'était d'autant plus facile que les chefs du nouveau gouvernement jouissaient dans les provinces d'une grande popularité [1]. C'est ainsi que les empereurs furent divinisés bien plus par le peuple que par le Sénat et la rapidité avec laquelle le nouveau culte s'établit, est une preuve qu'il prit naissance moins dans les ordres du gouvernement que dans l'imagination populaire. L'Etat n'eut qu'à intervenir pour reconnaître le nouveau culte, pour le réglementer et accorder aux prêtres chargés de le desservir les pouvoirs et les protections nécessaires.

Une autre preuve de la ténacité des idées religieuses dans l'esprit des romains nous est fournie par la constitution des associations funéraires sous l'Empire ; c'est une véritable restauration du culte des mânes. Sous la République, en dehors des sodalités officielles, on n'avait guère usé de la liberté absolue que le droit romain laissait de s'associer, dans un but religieux. On n'avait employé l'association que dans un but électoral, et cela avait été l'origine de tant d'abus que le Sénat intervint pour les réprimer judiciairement et pour en détruire la source en supprimant la liberté d'association.

[1] Cette dualité des motifs qui favorisèrent à l'origine le développement du culte impérial, explique pourquoi, à Rome et en Italie, les honneurs divins ne furent rendus qu'aux empereurs divinisés, tandis que dans les provinces le culte s'adressait à l'Empereur quel qu'il fut.

Il le fit d'autant plus volontiers que par cette restriction il n'atteignait que des clubs électoraux ou des associations religieuses, contre lesquelles il avait déjà sévi et dont l'existence était une cause de scandale public. La loi *Clodia de collegiis* essaya de réagir contre les entraves mises au droit d'association [1], mais la loi *Licinia de sodaliciis* contre les clubs et l'édit de César supprimant toutes les associations, sauf les anciennes corporations, firent disparaître tout vestige de liberté en cette matière [2]. La loi *Julia de collegiis* rendue sous Auguste, régla la question et décida qu'aucune association ne pourrait exister sur le territoire de l'Empire sans une autorisation toujours révocable donnée par l'empereur après avis du Sénat. De nouvelles décisions impériales créèrent de nouvelles difficultés et les empereurs refusèrent presque systématiquement toutes les autorisations [3].

Malgré sa défiance envers les associations, le gouvernement impérial ne put s'opposer à la constitution de celles qui avaient pour objet le culte des morts, resté profondément enraciné dans l'esprit des basses classes de la société. Il se résigna à les autoriser, d'abord à Rome et en Italie à condition que les membres ne se réuniraient qu'une fois par mois ; puis pour n'avoir pas à réprimer la violation continuelle de cette condition, il permit aux associations de se réunir aussi souvent qu'elles le voudraient pour un motif religieux. Le bénéfice de cette législation fut étendu aux provinces ainsi qu'à l'armée et le territoire se couvrit d'associations funé-

[1] Dion Cassius, XXXVIII, 13. — Cicéron, *Ad. Att.* III, 15 ; *in Pis.* 4 ; *Pro Sext.* 25.

[2] Dion Cassius, XXXIX, 37. — Suétone, *Caes.* 42.

[3] L. 1. Dig. *De coll. et corp.* XLVII, 22. — Pline, *Paneg.* 54; *Epist.* X, 34.

raires[1]. Ces confréries ne renfermaient d'abord que de petites gens (*collegia tenuiorum*), mais comme elles assuraient à leurs membres une sépulture honorée par l'association toute entière, des hommes riches entrèrent dans le collège et le dotèrent. Chaque association se réunissait régulièrement pour honorer les morts, prier en commun et avait un cimetière avec une chapelle et son gardien ; c'était, comme on le voit, la reproduction du culte des mânes, chez les vieilles *gentes*.

En dehors de toutes les pompes du culte officiel, l'esprit religieux des romains sous l'Empire se manifeste donc par un retour sur la religion primitive, le culte des empereurs divinisés qui n'est que la forme nouvelle du culte des dieux pénates, protecteurs de la cité et le culte des mânes que ressuscitent les associations funéraires. Le christianisme lui-même qui va bientôt faire disparaître le polythéisme officiel, ne triomphera de cet esprit religieux si vivace, qu'en s'en emparant, non pour le détruire, mais pour le diriger sur de nouvelles conceptions donnant satisfaction au besoin de croyances fixes dont il est resté l'éclatant témoignage, à travers toutes les évolutions de la théologie romaine et le scepticisme des derniers siècles du paganisme.

II. Les prêtres. — Tous les collèges existants à la fin de la République survécurent jusqu'à la disparition du culte national. La plupart d'entre eux furent réorganisés par Auguste. Le nombre de leurs membres ne fut pas modifié, mais on put leur adjoindre des prêtres surnuméraires.

L'empereur est grand pontife et chef de la religion. Le suprême pontificat fait partie des attributions impé-

[1] LL. 1, 2, 3. Dig. *De coll. et corp.* XLVII, 22.

riales, et si deux empereurs régnent en même temps, tous les deux ont le titre de *pontifex maximus*. Gratien, le premier, refusa de prendre ce titre, mais il n'en resta pas moins le chef de la religion, comme firent ses successeurs qui gouvernèrent avec la même autorité et la religion nouvelle et ce qui restait de l'ancienne.

L'empereur fait aussi partie des autres collèges sacerdotaux, mais il ne prend jamais le titre d'un prêtre non agrégé à un collège; ces titres sont quelquefois portés par un prince de la famille impériale[1]. En fait, il n'exerce pas les attributions du *pontifex maximus*, il se fait suppléer dans cette fonction par un *promagister* qui est comme le vice-président du collège des pontifes.

Les prêtres ne sont plus nommés par les comices électoraux qui n'existent plus et l'on ne sait trop quelle autorité a hérité de leurs pouvoirs en cette matière. Peut-être le collège se recrute-t-il, comme avant la loi *Domitia*, par cooptation, mais alors l'empereur exerce un droit de recommandation analogue à celui qu'il possède pour les magistratures à l'égard du Sénat. Comme le collège en fin de compte est tenu de ratifier la recommandation, on peut dire que l'empereur nomme les membres des collèges sacerdotaux[2].

Dans tous les cas il nomme directement les membres surnuméraires de ces collèges et, en sa qualité de grand pontife, tous les prêtres non agrégés à une congrégation.

Sous l'Empire, plusieurs nouveaux collèges sacerdotaux furent créés:

1° La confrérie de *sodales Augustales*, et celles créées

[1] Tacite, *Ann.* I, 54. — Suétone, *Cl.* 6.

[2] Dion Cassius, XLI, 20. — Tacite, *Hist.* I, 77. — Pline, *Epist.* I, 8; IV, 8.

ensuite sur le même modèle, dont nous parlons plus bas.

2° L'*ordo haruspicum Augustorum*. Dès le début de l'Empire, la science augurale était en pleine décadence; les empereurs ne se servaient pas des auspices. Les augures n'étaient donc plus qu'un collège honorifique sans attributions. Claude qui avait étudié les antiquités étrusques, craignit que la divination toscane ne fût entraînée dans la ruine totale de l'auguration ; pour conjurer ce résultat, il créa une corporation *officielle* de soixante haruspices, ayant à sa tête un *haruspex maximus*. La réforme de Claude ne donna d'ailleurs pas plus de crédit aux haruspices qu'elle n'en rendit aux augures.

III. Le culte impérial. — Jules César, après sa mort fut déclaré *divus* et Octave institua un culte privé en son honneur [1]. Depuis cette époque, il fut d'usage de déclarer *divi* les empereurs morts, et, sur la proposition de leur successeur, un sénatus-consulte organisait le culte public qu'il leur fallait rendre [2]. Plusieurs empereurs furent même divinisés de leur vivant.

Tous ne recevaient pas les honneurs divins et jusqu'à Alexandre Sévère, vingt-trois personnes seulement, tant empereurs qu'impératrices, furent mises au rang des divinités [3].

[1] Dion Cassius, XLIV, 6. — Suétone, *Caes.* 76. — Plutarque, *Caes.* 67 ; *Ant.* 33.

[2] Pline, *Paneg.* 11. — Tacite, *Ann.* XV, 74.

[3] C'était Auguste, Claude, Vespasien, Titus, le fils de Domitien, Nerva, le père de Trajan, Trajan, Adrien, Antonin, Commode, Pertinax, Septime Sévère, Caracalla, soit 14 empereurs ou princes ; Julia Augusta, Drusilla, fille de Germanicus, Claudia, fille de Néron, Poppée sa femme, Plotine, épouse de Trajan et Marciana sa tante, Sabine, femme d'Adrien et Matidia sa belle-mère, enfin Faustine, femme d'Antonin, soit 9 impératrices ou prin-

Aussitôt après la mort d'Auguste, une sodalité officielle fut organisée pour desservir le culte du nouveau dieu. Elle se composa de 21 membres pris dans l'ordre sénatorial et fut présidée par trois *magistri* choisis dans la congrégation. A côté de la confrérie fut institué un prêtre d'Auguste, *flamen Augustalis*, qui paraît avoir été indépendant de la sodalité. Lorsque Claude fut divinisé, la même confrérie se chargea du culte et ses membres prirent le nom de *sodales Augustales Claudiales*. Après l'extinction de la famille Julia, on créa d'autres confréries pour rendre les honneurs divins aux empereurs des autres familles, ce qui détermine bien le caractère gentilice de ce culte. C'est ainsi que l'on créa successivement sur le modèle de la sodalité des *Augustales*, les *sodales Flaviales Titiales* pour Vespasien et Titus, les *sodales Hadrianales* et les *sodales Antoniani* ; ces derniers furent chargés d'honorer tous les nouveaux empereurs divinisés et ajoutèrent à leur titre le nom du nouveau dieu, chaque fois que leur panthéon s'augmentait d'un nouveau prince.

A côté de ce culte des empereurs divinisés, il se créa dans les provinces et les villes un nouveau culte qui s'adressait d'une façon générale à l'Empereur. Ce culte était desservi par des collèges municipaux d'*Augustales*, dont nous avons déjà parlé et qui avaient un centre religieux commun au chef-lieu de la province, où résidait le *sacerdos provinciae*, chef du culte impérial de la circonscription.

IV. Le christianisme. — Sous Constantin, le christianisme prend place dans le droit public. Cela ne veut

cesses impériales. Les déesses étaient honorées probablement par les sodalités chargées du culte de leur famille, mais chacune d'elles avait une *flaminica*, comme chaque empereur divinisé avait son *flamen*.

pas dire que jusque-là les empereurs ne se soient pas préoccupés de la nouvelle religion qui, depuis trois siècles, pénétrait peu à peu dans les masses épaisses du petit peuple et y prenait des racines profondes, grâce à cette faculté d'association que la prudence impériale avait voulu prohiber, mais qu'elle avait été obligée de tolérer en fin de compte et d'autoriser dans une certaine mesure.

Jusqu'à Constantin, tous les empereurs avaient été hostiles aux nouvelles doctrines religieuses qu'ils trouvaient trop favorables à l'émancipation morale de l'humanité. Quelques-uns étaient restés indifférents aux progrès de la foi nouvelle,la plupart avaient mis des entraves au développement d'une religion qui semblait dangereuse à leur toute-puissance, certains d'entre eux en avaient même persécuté les adhérents ; les constitutions impériales visant les associations religieuses, avaient surtout en vue les églises chrétiennes ; Trajan ne voulut cependant point que l'on poursuivît d'office les infractions aux ordonnances, il exigea une dénonciation, comme le demandait la procédure traditionnelle[1]. Malgré les martyrs que faisaient les émeutes populaires plus encore que les poursuites des empereurs dont l'importance et la cruauté ont été assurément très exagérées, les chrétiens finirent par triompher du polythéisme et par retourner contre lui le despotisme impérial. L'édit de Milan signé par Constantin en 313, commence cette évolution.

A partir de cette époque, le christianisme devient la religion impériale ; ses prêtres prennent place parmi les dignitaires du droit public ; dans un grand nombre de cités, les évêques se substituent peu à peu à toutes

[1] Pline, *Epist.* x, 98.

es autorités municipales; quelques-uns d'entre eux ont même appelés dans les conseils de l'empereur. Malgré la tentative de réaction de Julien en faveur de l'hellénisme, le christianisme enveloppe de plus en plus le pouvoir impérial qui perd insensiblement toute autorité en matière religieuse, et qui finit par devenir le persécuteur de la vieille religion nationale que Valentinien Ier, sans respect pour son agonie, souille du nom de paganisme [1].

[1] L. 18, C. Th. *De episc. eccl. et cleri* XVI, 2.

CHAPITRE XXVI

L'ARMÉE

I. — Du service militaire.

Dans le dernier siècle de la République, Marius, Sylla, Pompée, César avaient attaché à leur fortune de nombreux soldats, dont la fidélité ne reculait devant aucune entreprise et que l'appât des récompenses et des profits retenait à l'armée. Le service militaire avait cessé d'être un devoir pour devenir un métier fort avantageux et auquel on n'était pas pressé de renoncer. Aussi les légions devenaient-elles permanentes et suffisait-il d'en entretenir l'effectif, sans avoir jamais à les reconstituer au moment d'entrer en campagne. Octave, devenu seul maître de l'Empire, régularisa le système et créa une véritable armée permanente.

Il ne modifia pas théoriquement les principes du recrutement militaire qui existaient avant lui ; il les appliqua seulement au profit de son idée. Le service militaire resta obligatoire pour tous les citoyens, mais on n'eut plus besoin de faire des appels comme sous la République ; pour combler les vides faits dans les légions

par la mort ou les congés et même pour organiser au besoin une nouvelle légion, on trouvait assez de volontaires ; au surplus, l'empereur avait toujours le droit d'ordonner une levée dans une province.

La population de l'empire se composait encore de citoyens et de pérégrins ; on recrutait les légions et les corps spéciaux comme la garde prétorienne, parmi les citoyens et les troupes auxiliaires (*auxilia*) parmi les pérégrins. Mais Auguste ne tenait pas à voir dans ses armées trop de citoyens de race italique ; il redoutait leur esprit de discussion politique, et en outre pour faire des levées en Italie ou dans les provinces sénatoriales, il était obligé de consulter le Sénat. Vespasien, cédant aux mêmes préoccupations qu'Auguste, cessa de faire des enrôlements de légionnaires en Italie et les Italiens se trouvèrent désormais exclus des légions.

Adrien fit une réforme complète. Au principe du recrutement général, il substitua celui du recrutement régional ; désormais chaque légion ou chaque corps de troupe se recruta parmi les individus habitant la province dans laquelle il était cantonné. Toutes les troupes se trouvant dans les provinces impériales, il en résulta que l'on ne recruta plus de soldats dans les provinces sénatoriales et le Sénat n'eut plus à intervenir en cette matière. Cependant les Italiens seuls servaient au recrutement des cohortes prétoriennes casernées à Rome. Septime-Sévère fit en ce qui les concernait une exception au principe du recrutement régional et décida que les prétoriens seraient recrutés désormais parmi les anciens soldats des légions.

Les légions, devenant ainsi territoriales, se rapprochèrent singulièrement des corps pérégrins recrutés, comme elles, dans le pays et lorsque l'édit de Caracalla étendit le droit de cité à tout l'empire, il fit disparaî-

tre entre les légionnaires et les soldats pérégrins, plutôt une différence juridique qu'une distinction de fait.

Les enrôlements se faisaient en présence d'un commissaire impérial (*dilectator*) appartenant à l'ordre équestre, qui vérifiait si le conscrit remplissait les conditions exigées pour le service militaire. C'étaient les suivantes : 1° l'aptitude physique générale ; 2° un âge déterminé, sans doute vingt ans ; 3° la taille réglementaire, (1 m. 72) ; 4° la qualité de citoyen pour entrer dans les légions.

Le service militaire durait vingt ans dans les légions et les cohortes urbaines ; seize ans, dans la garde prétorienne ; vingt-cinq ans, dans les corps auxiliaires ; vingt-six et vingt-huit ans dans les équipages de la flotte[1]. C'était la durée *minima ;* car après avoir accompli le temps réglementaire, les soldats pouvaient rester au service. Après leur libération, ils pouvaient même reprendre du service comme *evocati Augusti*, ce qui, sans leur donner de commandement, leur assurait le grade et la solde de centurion.

Les avantages faits aux soldats sont les suivants :

1° Ils touchent une solde, qui est de 225 deniers pour les légionnaires, de 360 pour les soldats des cohortes urbaines et de 720 pour les prétoriens.

2° Ils ont part à la distribution des *donativa* que fait l'empereur, soit à son avènement, soit en toute autre occasion solennelle.

3° En quittant l'armée, après avoir reçu un congé régulier (*missio honesta*), ils reçoivent un capital pour leur constituer une retraite (*praemia militiae*) : 12,000 sesterces pour les légionnaires et 20,000 pour les prétoriens[2].

[1] Tacite, I, 17. — Dion Cassius, LV, 33. — L. 8, § 9, Dig. *De excusationibus* XXVII, 1.

[2] Dion Cassius, LV, 23. Tacite, *Ann.* I, 17.

4° Lorsqu'ils ont accompli le temps réglementaire de service, ils reçoivent un diplôme militaire qui leur confère le droit de cité, s'ils appartiennent à un corps pérégrin, et qui leur permet d'épouser *ex justis nuptiis* une femme quelconque à la sortie du service ou qui transforme leur mariage en *justae nuptiae*, s'ils ont épousé au corps une femme pérégrine[1].

5° Enfin, ils reçoivent des récompenses honorifiques, des couronnes, des piques d'honneur, des aigrettes et des fanions, etc., selon leur grade. Les bracelets, médaillons et torsades sont pour les soldats ; les piques, les couronnes et les fanions pour les officiers. Le triomphe n'existe plus, mais les généraux peuvent recevoir les insignes du triomphateur (*corona laurea* et *tunica palmata*) et avoir leur statue les représentant avec ces ornements.

II. — Organisation.

L'armée romaine se composait : 1° des légions, 2° des troupes auxiliaires (*auxilia*), 3° des corps spéciaux. On peut ajouter à ces troupes les milices provinciales et municipales.

I. Les légions. — Les légions restent organisées comme à la fin de la République ; chacune d'elles comprend dix cohortes divisées en six centuries et représentant un effectif de cinq à six mille hommes. A une date indécise, au IIIe siècle, on constate une légère modification ; la première cohorte compte dix centuries, tandis que les autres n'en ont plus que cinq. En outre,

[1] On peut encore ajouter à ces privilèges ceux que les soldats obtiennent en matière de testament et quant à la capacité d'acquérir (*pecule castrense*). Voy. les *Institutions civiles*.

chaque centurie est divisée en dix sections, ayant chacune à leur tête un sous-officier, dit *decanus*.

Dans le but de faire de la légion, un corps d'armée se suffisant à lui-même, Auguste reconstitua une cavalerie légionnaire; il adjoignit à chaque légion vingt-deux escadrons de trente cavaliers[1]. Cette institution dura jusque vers le milieu du IIIe siècle, où elle disparut, rendue sans doute inutile par le développement de la cavalerie auxiliaire.

Nombre et numérotage des légions. — Après la défaite d'Antoine, Octave se trouva à la tête de toutes les légions des armées rivales. Il en eut ainsi vingt-trois, auxquelles il conserva les numéros qu'elles avaient dans leurs armées respectives, en différenciant par une épithète[2] celles qui portaient le même numéro. Le nombre des légions varia souvent; voici le tableau de ces variations :

En l'an 5 avant J.-C., Auguste porte le nombre des légions à vingt-cinq, en en créant deux nouvelles[3];

Après le désastre de Varus, en 9 après J.-C, il crée trois nouvelles légions pour remplacer celles qui avaient péri[4];

[1] A raison de 4 escadrons pour la 1re cohorte et de 2 pour les neuf autres.

[2] Les 23 légions d'Auguste étaient les IIe *Augusta*, IIIe *Augusta*, VIIIe *Augusta*, Xe *Gemina* (*vel Augusta*), XIIe *Fulminata*, XIIIe *Gemina*, XIVe *Gemina*, XVe *Apollinaris*, XXe *Valeria*, IIIe *Cyrenaica*, IIIe *Gallica*, IVe *Macedonica*, IVe *Scythica*, Ve *Alauda*, VIe *Victrix*, VIIe *Claudia*, IXe *Hispanica*, XIe *Claudia*, XVIe *Gallica*, Ve *Macedonica* et les trois légions XVII, XVIII et XIX perdues par Varus.

[3] La VIe *Ferrata* et la Xe *Fretensis*.

[4] Les trois légions de Varus portaient les numéros XVII, XVIII et XIX. Ces numéros furent désormais abandonnés comme néfastes, pour le numérotage des légions. Les trois nouvelles furent la Ie *Germanica*, la XXIe *Rapax* et la XXIIe *Dejotariana*.

En 43, Claude organise une vingt-sixième légion[1];

En 66 et en 68, Néron porte leur nombre à vingt-neuf, par l'organisation de trois légions[2];

En 68 aussi, Galba crée la trentième légion[3];

Sous Vespasien le nombre des légions est ramené à vingt-six par le massacre de la *XV*ᵃ *Primigenia* en Germanie et le licenciement de trois légions indisciplinées, la *IV*ᵃ *Macedonica*, la *XVI*ᵃ *Gallica* et la *I*ᵃ *Germanica*. Mais le même empereur ne tarda pas à reconstituer trois autres légions[4] pour remplacer celles qu'il avait renvoyées.

Sous Trajan, en 105, le nombre des légions fut de nouveau élevé à trente[5];

En 120, il tombe à vingt-neuf par la destruction de la *IX*ᵃ *Hispanica* par les Bretons et, en 139, à vingt-huit par l'extermination de la *XXII*ᵃ *Dejotariana* en Judée.

En 170, Marc-Aurèle revient au nombre de trente par la création de deux légions[6];

Enfin, sous Septime-Sévère, le nombre des légions fut porté à trente-trois[7] et resta stationnaire jusqu'à Dioclétien.

Postérieurement à Dioclétien le nombre des légions augmenta d'autant plus vite que l'on diminua les effectifs; il y en eut jusqu'à 175.

[1] La XXIIᵉ *Primigenia*.

[2] La Iᵉ *Italica*, la XVᵉ *Primigenia* et la Iᵉ *Adjutrix*.

[3] La VIIᵉ *Gemina*.

[4] La IIᵉ *Adjutrix*, la IVᵉ *Flavia* et la XVIᵉ *Flavia*.

[5] Domitien avait créé la Iᵉ *Minervia* pour remplacer la Vᵉ *Alauda* détruite par les Sarmates, en 84. Après l'anéantissement de la XXIᵉ *Rapax*, à la bataille de Tapis, en 101, Trajan créa deux légions, la XXXᵉ *Ulpia* et la IIᵉ *Trajana*, ce qui fit 30 légions.

[6] La IIᵉ *Italica* et la IIIᵉ *Italica*.

[7] Sévère créa les Iᵉ, IIᵉ et IIIᵉ *Parthica*.

Emplacement des légions. — Les légions, comme toutes les autres troupes, étaient cantonnées dans les provinces impériales[1]. Elles n'étaient point casernées dans des villes de garnison, mais dans des camps retranchés. Chaque camp était toujours occupé par la même légion et lorsque les troupes qui la composaient, étaient appelées loin de ce cantonnement[2], elles laissaient une garnison pour garder le camp et pour former le dépôt de la légion, où se concentraient tous les conscrits destinés à la compléter.

Les légions étaient disséminées tout le long des frontières. Sous Vitellius, les trente légions étaient ainsi réparties : 4 dans la Germanie inférieure, 3 dans la Germanie supérieure, 1 en Gaule[3], 3 en Bretagne, 3 en Espagne[4], 1 en Afrique, 2 en Pannonie, 2 en Illyrie, 3 en Mœsie, 2 en Egygte, 3 en Judée et 4 en Syrie. Des trois nouvelles légions formées par Septime Sévère, deux furent envoyées en Mésopotamie et la troisième, la *IIe Parthica*, fut cantonnée en Italie aux portes de Rome.

[1] Il y avait cependant une légion cantonnée dans la province sénatoriale d'Afrique.

[2] Lorsque ces détachements plus ou moins nombreux n'emportaient pas les aigles de la légion, ils formaient des *vexilla* ou des *vexillationes*. — On désignait encore par cette expression des corps annexes de la légion et formés de vétérans qui avaient achevé leur service militaire régulier (*emeriti*). Ces soldats avaient leur fanion (*vexillum*) d'où leur nom de *vexillarii*. (Suétone, *Tib.* 48. Tacite, *Ann.* I, 17.) — Plus tard, par le mot *vexillationes*, on entendit les escadrons de cavalerie irrégulière qui, au IIIe siècle, devinrent la cavalerie ordinaire de l'armée (*cunei*).

[3] Elle était à Lyon, mais Vespasien l'envoya en Illyrie, puis en Mœsie et la remplaça en Gaule par une cohorte.

[4] Elles furent envoyées en Germanie par Vespasien contre Civilis. Sous Trajan, deux d'entre elles furent envoyées en Pannonie et la troisième en Bretagne, sous Adrien.

Mais à partir de Constantin, les légions cessèrent de garder les frontières ; on les fit rentrer dans les provinces du centre, où on les mit en garnison ; on organisa sur les frontières des corps de troupes barbares auxquelles on concéda la propriété des terrains qui se trouvaient sur les confins de l'empire, de façon qu'elles eussent un intérêt personnel à défendre le territoire romain contre les invasions étrangères.

II. Les auxilia. — Cette expression avait d'abord désigné les troupes étrangères au service de Rome. Lorsque tous les *socii* furent citoyens, on appela *auxilia* les troupes de toute nature recrutées chez les pérégrins par opposition aux légions. Enfin, lorsque Caracalla eut étendu le droit de cité à tout l'empire, il n'y eut plus de différence entre les auxiliaires et les légionnaires et les *auxilia* furent toutes les troupes qui n'étaient ni les légions, ni les corps spéciaux désignés par une autre expression.

Les *auxilia* se composent :

1° de cohortes d'infanterie légère. Ces cohortes sont divisées en six ou dix centuries, selon qu'elles ont un effectif de 500 hommes ou de 1,000 hommes.

2° de régiments de cavalerie (*alae*) comprenant tantôt 500, tantôt 1,000 cavaliers. Dans le premier cas, ils forment seize escadrons (*turmae*), dans le second, vingt-quatre.

3° A partir de Vespasien, de cohortes *equitatae*. Ce sont des cohortes qui ont à la fois de l'infanterie et de la cavalerie ; elles ont 500 hommes ou 1,000 hommes. Les cohortes quingénaires ont 380 fantassins et 120 cavaliers ; elles forment quatre centuries et quatre escadrons. Les cohortes milliaires ont 760 fantassins et 240 cavaliers.

III. Les corps spéciaux. — Nous entendons par là

toutes les troupes qui ne faisaient point partie des légions, ni des *auxilia*. C'étaient :

1° La garde prétorienne. Sous la République, le général en chef avait une garde d'honneur, la *cohors praetoria*. L'empereur conserva l'institution et mit cette garde sous le commandement de deux ou trois officiers supérieurs, les *praefecti praetorio*[1]. Ce corps fut divisé en neuf cohortes, qui vinrent toutes tenir garnison à Rome, sous Tibère. Trajan porta le nombre des cohortes à dix[2]. Chacune d'elles se composait de mille soldats, dont un contingent de cavaliers.

Jusqu'à Septime-Sévère la garde prétorienne se recruta parmi les citoyens romains d'Italie, mais cet empereur, pour affaiblir la puissance d'un corps militaire qui plus d'une fois avait disposé de l'empire, le licencia et le réorganisa avec des soldats ayant déjà un long service militaire et pris dans toutes les légions[3]. En même temps, il cantonna une légion en Italie pour contrebalancer la puissance des prétoriens.

2° les cohortes urbaines. Il y en eut d'abord trois qui prirent leurs numéros à la suite des cohortes prétoriennes (X^a^, XI^a^, et XII^a^ *cohortes urbanae*[4]). Une XIIIe fut organisée sous Vespasien et envoyée à Lyon pour y remplacer la légion I^a^ *Italica*. Plus tard, leur nombre fut porté à sept, mais au IIIe siècle, il était retombé à quatre[5].

[1] Suétone, *Aug.* 49 ; *Tib*, 37. — Tacite, *Ann.* IV, 2. — Dion Cassius LVII, 19.

[2] Vitellius avait porté le nombre des cohortes à 16, mais Vespasien l'avait ramené à 9.

[3] C'était une manière d'exclure les Italiens qui n'entraient plus dans les légions.

[4] Lorsqu'on créa la dixième prétorienne, il y eut deux cohortes qui portèrent le numéro X. On les distingua par l'indication de la troupe X^a^ *coh. prae.* et X^a^ *coh. urb.*

[5] Tacite, *Ann.* III, 41. Des cohortes XIII, XV et XVI qui disparurent, les deux dernières ne durent pas vivre longtemps.

Ces cohortes étaient organisées comme les cohortes prétoriennes et tenaient le milieu entre celles-ci et les légions, relativement aux avantages militaires.

3° les cohortes des vigiles. Ces cohortes, organisées par Auguste pour le service de la police et des incendies à Rome, sont au nombre de sept. Chacune d'elles se compose de mille hommes, répartis en dix centuries et se recrute parmi les affranchis.

4° Les cohortes italiennes (*cohortes italicae civium romanorum voluntariorum.*) Les Italiens qui veulent s'engager, prennent du service dans ces cohortes depuis qu'on ne les enrôle plus pour le recrutement des légions. Elles sont organisées comme les cohortes d'auxiliaires et les conditions du service y sont les mêmes. On ne sait pas quelles étaient les différences entre ces deux corps de troupe. Chaque cohorte avait un numéro; il y en eut trente-deux.

5° les gardes du corps. Auguste constitua une garde spéciale attachée à sa personne et composée d'étrangers dans lesquels il avait confiance. Ce furent les *custodes corporis*. Galba les supprima, mais Trajan revint à la même idée en créant un corps de cavaliers attachés à l'empereur, les *equites singulares*, qui formaient deux escadrons.

Ces troupes n'étaient pas assez nombreuses pour protéger l'empereur contre les prétoriens. Aussi Gordien III, créa-t-il un nouveau corps, les *protectores Augusti*, troupe d'élite recrutée parmi les centurions des légions. Vers l'époque de Dioclétien, ce corps prit le nom de *protectores domestici* et fut mis sous les ordres d'un *comes domesticorum*. Dioclétien augmenta cette garde impériale d'un régiment de lanciers et de deux légions. Constantin supprima les cohortes prétoriennes qui faisaient double emploi avec la garde et réorganisa celle-ci. Elle fut

divisée en trois corps (*scholae*) placés sous les ordres d'officiers différents : les fantassins (*scholae armaturae*), les archers, cuirassiers et écuyers (*sagittarii*, *clibanarii* et *scutarii*) et les *protectores* et *domestici*.

6° Diverses milices chargées de services spéciaux. Septime-Sévère, toujours dans le but de se protéger contre les prétoriens, avait fait venir à Rome des troupes étrangères (*peregrini*), dont l'organisation est mal connue. Il est probable qu'elles faisaient le service de la police municipale et l'une de leurs cohortes, les *frumentarii*, remplissaient principalement l'office de nos gendarmes[1]. Ces corps, moitié militaires, moitié administratifs, se développèrent surtout sous Constantin.

IV. Milices provinciales et municipales. — En dehors de la garnison de Rome, de quelques cohortes italiennes, de la cohorte urbaine casernée à Lyon et de la légion *II^a Italica* cantonnée depuis Septime-Sévère près de Rome, à Albe, toute l'armée était sur les frontières. Dans les provinces intérieures, à part la cohorte qui servait de garde d'honneur au gouverneur, il n'y avait pas de soldats réguliers. On suppléait à leur absence par l'organisation de gardes nationales levées par les autorités locales. En cas de danger, le Sénat municipal peut ordonner la levée en masse et l'armement de tous les habitants[2].

Ces milices diversement nommées suivant les lieux, étaient commandées par un officier municipal appelé *tribunus militum a populo*[3]. Dans des circonstances gra-

[1] Aurelius Victor, *de Caes.* 39. — Capitolinus *Mac.* 12, etc.

[2] L'existence de ces milices est révélée par les inscriptions, parmi lesquelles les deux fragments de la loi de la colonie *Genetiva*, découverts en 1870 et 1875, sont très explicites.

[3] C'est ce qu'admettent MM. Duruy, Cagnat, Renier, Mispoulet. En sens contraire, Mommsen, Marquardt.

ves, les gouverneurs de province pouvaient les appeler et les incorporer à l'armée romaine ; leurs tribuns étaient alors sous les ordres des officiers romains[1].

V. Les services accessoires. — A côté des combattants, les armées avaient un nombreux personnel accessoire. C'étaient :

1° les *fabri.* Ils étaient les ouvriers de l'armée en même temps que les soldats chargés du service des machines de guerre. En dehors des grosses machines, comme les béliers, et les tours roulantes, qui formaient le matériel de siège, les légions en campagne avaient des machines plus légères qu'elles traînaient avec elles. C'étaient les balistes et les catapultes. Les catapultes étaient de grandes arbalètes à lancer des traits ; les balistes, au contraire, étaient des machines à tir plongeant, lançant de grosses pierres ; au ive siècle, la baliste fut remplacée par l'*onagre*[2].

Les *fabri*, sous les ordres du *praefectus fabrorum*, existèrent à l'état de corps spécial jusqu'à Septime-Sévère qui les supprima et en versa directement les hommes dans les légions. Désormais, chaque légion eut un certain nombre de *fabri* parmi les légionnaires.

2° les *frumentarii*, qui sans doute furent d'abord des fourriers chargés d'assurer la subsistance de la légion et qui firent plus tard office de courriers. On ne sait pas bien comment était organisé le service de l'intendance dans les armées de l'empire ; on sait seulement qu'il existait des *procuratores castrenses*, chargés de repartir entre les commandants militaires les fonds destinés à l'armée[3] et que la comptabilité des chefs de

[1] Tacite, *Ann.* XII, 49 ; *Hisp.* I, 68, II, 12, III, 5.

[2] A cette époque chaque légion compte une catapulte par centurie et un onagre par cohorte. (Vegèce, II, 19.)

[3] Strabon, III, 167. — Joseph, *B. jud.* VI, 4, 3.

corps était vérifiée par des légats impériaux[1]. Chaque légion et chaque unité indépendante avait aussi des médecins et des vétérinaires.

3° Enfin les armées avaient à leur suite, comme sous la République, une foule de *lixae* et de *calones* qui conduisaient les bagages et aidaient les soldats dans leurs corvées.

III. — Commandement.

I. Commandement des troupes. — Les officiers supérieurs de la légion sont le *legatus Augusti legionis*, les tribuns militaires et le *praefectus castrorum*.

Le légat est le commandant en chef de la légion ; c'est un personnage de l'ordre sénatorial du rang de prétorien[2]. Il a sous ses ordres directs les tribuns des légions qui sont recrutés parmi les jeunes gens de l'ordre sénatorial (*tribuni laticlavii*) et de l'ordre équestre (*tribuni angusticlavii*), qui doivent faire ce service militaire avant de briguer les magistratures.

Au-dessous des tribuns est le *praefectus castrorum* qui est chargé de veiller au bon ordre dans le camp occupé par la légion. L'importance de cet officier s'accrut assez vite ; au temps de Septime-Sévère, il prit le nom de *praefectus legionis* et après la réforme de Gallien qui enleva aux sénateurs toutes leurs fonctions militaires, ce *praefectus* devint le commandant de la légion. En même temps, on institua le grade de chef de cohorte, *tribunus* ou *praepositus cohortis*.

[1] Pline le Jeune, *Epist.* VII, 31.

[2] Si l'officier qui commande la légion n'est pas sénateur, par suite de circonstances particulières, il prend le titre de *tribunus pro legato*. (Tacite, *Ann.* XV, 28).

Les officiers subalternes sont, comme autrefois, les centurions à la tête des centuries d'infanterie et les décurions à la tête des escadrons de cavalerie. Les centurions sont rangés hiérarchiquement comme ils l'étaient à la fin de la République et chaque cohorte est commandée par le premier centurion de la première centurie. Les centurions qui ont exercé le commandement de la première centurie de la légion, prennent le nom de *primipilares* et ont une situation prépondérante.

Au-dessous des centurions sont les officiers inférieurs et sous-officiers, c'est-à-dire les *optiones* d'infanterie et de cavalerie, les *tesserarii*, sous-officiers chargés de transmettre le mot d'ordre et les porte-drapeau, *vexillarii* et *signiferi*.

Enfin, entre les soldats il y avait aussi des différence ; il y avait les soldats attachés à la personne des officiers supérieurs comme ordonnances, secrétaires ou courriers (*cornicularii*, *commentarienses*, *speculatores* etc.), les soldats instructeurs (*doctores cohortis*), les soldats employés aux écritures (*tabularii*, *librarii*, *capsarii* etc.), les soldats préposés au service des subsistances (*horreari*, *lanii*, *venatores* etc.). A côté de ces militaires ayant un emploi déterminé, il fallait encore distinguer dans le rang les simples soldats soumis à toutes les charges du service, et les soldats dispensés de tout ou partie de ces charges et touchant une haute paye (*duplicarii*, *sesquiplicarii*) ; c'étaient les réengagés (*emeriti*).

Les *auxilia* sont divisés en cohortes et en ailes de cavalerie. Ces divisions sont commandées par des *praefecti cohortis* ou *alae*, qui ont sous leurs ordres des centurions, des décurions et des *optiones*. Le titre de *praefectus* est aussi celui des chefs des corps spéciaux. Les cohortes prétoriennes sont sous les ordres du préfet du prétoire, les cohortes urbaines sont ceux du préfet de

la ville et les cohortes des vigiles sont ceux du préfet des vigiles ; à la tête de chaque cohorte est un tribun qui a sous ses ordres deux centurions. De même les cohortes de volontaires italiens étaient commandées par des officiers ayant le grade et le titre de tribun.

Le commandement en chef de l'armée appartient à l'empereur, mais lorsqu'une armée est constituée avec un certain nombre d'unités militaires, légions, cohortes et ailes de cavalerie, il ne la commande pas toujours en personne et délègue ses pouvoirs à un général, qui prend le titre de *legatus Caesaris* et plus tard de *dux*.

Sous Dioclétien et ses successeurs toute autorité militaire est enlevée aux gouverneurs de province qui deviennent des fonctionnaires purement civils, on organise de grands commandements militaires et il se forme un véritable cadre d'état-major général. Il y a d'abord les maîtres de l'armée (*magistri militum*) au nombre de quatre ; ils résident près de l'empereur et ont le rang d'*illustres*. Au-dessous, il y a les généraux qui exercent les grands commandements militaires qui sont tous du rang de *respectabiles* mais qui sont divisés en deux catégories, les *duces* et les *comites*[1].

II. Avancement. — En dehors des généraux, les grades militaires sont ainsi classés hiérarchiquement : 1° les *legati legionis* ; 2° les *praefecti* ou *tribuni* des cohortes indépendantes et auxiliaires ; 3° les tribuns militaires ; 4° les *praefecti alae* ; 5° les *praefecti castrorum* ; 6° les centurions *primipilares* ; 7° les centurions ordinaires. Après Gallien, la hiérarchie est ainsi modifiée: 1° les *praefecti legionis* ; 2° les tribuns de cohorte ; 3° les *praefecti alae* ; 4° les centurions.

[1] Par exception dans les Gaules, il y a un *comes et magister equitum* du rang d'illustre ; sous Théodose, il en fut de même dans les diocèses d'Orient et d'Illyrie. (Zosime, IV, 27).

Les grades supérieurs à partir de celui de préfet de cavalerie jusqu'à celui de légat, sont d'abord réservés aux jeunes gens de l'ordre équestre ; ils constituent la carrière militaire équestre (*militiae equestres*) qui comprend ainsi trois grades, *praefectus alae*, tribun et légat.

Les centurions dans une même légion sont classés comme à la fin de la République, mais les centurions légionnaires sont au-dessus de tous les autres, même ceux des cohortes prétoriennes car, seuls, ils peuvent arriver au grade de *primipilares*, dans lequel on prend le *praefectus castrorum*. Il est probable que dès le début ce grade fut assimilé à l'un des grades équestres. C'était donc une porte ouverte aux officiers de fortune pour entrer dans la chevalerie. On l'élargit plus tard en faisant entrer le grade de *primilares* dans les *militiae equestres* et enfin, en faisant du centurionat lui-même un quatrième grade équestre. Il n'y eut plus alors qu'une série de grades, et tout soldat put désormais arriver aux emplois supérieurs. Car en même temps que l'on rendait les *militiae equestres* accessibles à tous, Gallien ouvrait la carrière équestre de l'autre côté, en enlevant aux sénateurs les emplois de commandants de légions et de généraux qu'on leur réservait jusque-là, pour les donner aux officiers ayant passé par les *IIII militiae equestres*.

Tous les officiers jusqu'au grade de centurions inclusivement, sont nommés par l'empereur. Les centurions sont choisis parmi les *optiones*, les *signiferi* et les autres sous-officiers de la légion ; la nomination de ces officiers subalternes est abandonnée au commandant de la légion.

IV. — *La marine.*

Sous l'Empire, la marine devient permanente comme l'armée. Les bâtiments de toute nature, navires de guerre (*naves longae*)[1], transports (*onerariae*) et bâtiments légers (*liburnae*) étaient répartis en escadres. Outre les vaisseaux, la marine disposait d'un grand nombre d'embarcations et de petits bâtiments dont on formait des flottilles fluviales, qu'on envoyait sur les fleuves des frontières.

Auguste créa trois escadres permanentes, ayant leur principale station à Ravennes, à Misène et à Fréjus. Ses successeurs organisèrent quatre nouvelles escadres, les flottes d'Alexandrie, du Pont, de Syrie et de Bretagne. Enfin une huitième escadre fut créée par Marc-Aurèle (*classis Libyca*). Cette organisation subsista assez longtemps, mais les stations navales se multiplièrent et les escadres se fractionnèrent. A la mort de Théodose, il y avait 23 escadres en Occident et 9 en Orient.

Le personnel de l'armée de mer comprend les équipages de la flotte et, depuis Néron, l'infanterie de marine. Cette infanterie se compose de plusieurs légions qui se recrutent parmi les pérégrins et les affranchis, comme les hommes des équipages, rameurs et matelots. Les marins ont une solde inférieure aux soldats et sont astreints à faire 26 ans de service.

Les commandants de flotte portent les titres de *prae-*

[1] Le type ordinaire de ces navires était la trirème. Mais les grandes escadres avaient aussi des navires à quatre ou cinq et même à six rangs de rames (*quadriremes*, *quinqueremes* et *hexeres*).

fecti, de *subpraefecti* ou de *praepositi classibus*. Ces derniers sont sans doute les officiers qui commandent en l'absence des amiraux et des vice-amiraux. Tous appartiennent à l'ordre équestre. Les bâtiments sont sous les ordres d'officiers de marine qui portent divers titres (*stolarchi*, *archygybermi*, *trierarchi*, *navarchi*, *principes*, *centuriones classarii*), dont on ne connaît ni la hiérarchie, ni les attributions.

CHAPITRE XXVII

LES FINANCES

Dans l'administration des finances, comme dans la plupart des services publics, les institutions impériales s'élèvent à côté des anciennes institutions et les absorbent peu à peu jusqu'au jour où le service se trouve unifié et centralisé entre les mains de l'empereur, sans qu'on ait plus à distinguer entre la caisse du Trésor (*aerarium*) et la caisse impériale (*fiscus*), entre les ressources de l'une et celles de l'autre, entre la propriété de l'État et celle du prince. Nous suivrons pour les finances de l'empire le même ordre que pour celles de la République, c'est-à-dire qu'après avoir donné quelques notions sur le domaine public et le domaine impérial, nous étudierons successivement les recettes, les dépenses et l'administration financière.

I. — Le domaine public et le domaine impérial.

Le domaine public comprend, comme sous la République : 1° l'*ager publicus ;* 2° le sol provincial ; 3° les voies publiques, les ponts, les égoûts, les ports etc. 4° les édifices publics ; 5° les mines et carrières. Mais la

ondition de quelques-uns de ces éléments est très-mo-
ifiée.

Après les grandes distributions de terres faites, à la
n de la République, par les dictateurs à leurs vété-
ans, l'*ager publicus* en Italie fut réduit presque à rien
t le peu qui en restait fut aliéné par Domitien [1]. Mais
ans les provinces, de vastes territoires restèrent à la
isposition de l'État et constituèrent l'*ager populi roma-
i*. L'administration de ce domaine fut sans doute par-
agée entre l'empereur et le Sénat, comme le furent les
rovinces dans lesquelles il se trouvait, mais l'*ager pu-
licus* ne tarda pas à rentrer tout entier dans la posses-
ion des empereurs. C'est en effet le souverain qui est
ubstitué aux censeurs pour l'administration de ces
erres, soit qu'il intervienne directement, soit qu'il
gisse par l'intermédiaire de ses procurateurs.

Les terres du domaine public sont exploitées par l'un
es trois procédés suivants : 1° L'empereur les fait cul-
iver lui-même par ses esclaves et ses affranchis et le
roduit de l'exploitation revient au fisc. 2° Ou bien, il
es cède à bail pour un temps déterminé comme pour-
ait le faire un particulier (*agri non vectigales*). 3° Ou
ien, il les concède à perpétuité, moyennant une rede-
ance, en vertu d'un contrat d'emphytéose (*agri vecti-
ales vel emphyteuticarii*). En dehors de ces terres, les
âturages et les bois restent propres à l'usage commun
t l'empereur en tire un produit sous forme de rede-
ance de pâturage.

Le droit de disposer du domaine appartient, comme
elui d'administrer, à l'empereur qui peut l'aliéner sans
ucune autorisation soit par vente, soit par donation
u *adsignatio* faite à des colons.

[1] Suétone, *Dom.* 9.

Le sol provincial continue à faire partie théoriquement du domaine public et à ce titre, il doit l'impôt foncier. Mais certains territoires soumis à cette condition en sont affranchis par le *jus italicum*. On entend par cette expression une fiction légale en vertu de laquelle une terre provinciale est réputée sise en Italie, ce qui entraîne cette double conséquence. 1° Elle est affranchie de l'impôt provincial, 2° elle est susceptible de *dominium ex jure Quiritium*. Il semble que la distinction entre le sol italique et le sol provincial dut perdre tout intérêt, lorsque Caracalla étendit le droit de cité à tous les sujets de l'Empire. Il n'en fut rien, car la réforme de Caracalla ne s'appliqua qu'aux personnes et non pas au sol ; ainsi, même après cet empereur, le *jus italicum* conserva toute sa valeur.

Mais il la perdit en grande partie, lorsque Dioclétien soumit l'Italie à l'impôt foncier ; dès ce moment la différence intéressante qui séparait le sol italique de celui des provinces, disparût et le *jus italicum* n'eut plus d'autre effet que de rendre une terre provinciale capable d'être acquise *ex jure Quiritium ;* c'est un mince avantage car, dès cette époque déjà, il n'y a plus guère de différences utiles entre le *dominium* et la *proprietas*[1].

A côté du domaine public, on trouve le domaine impérial. L'empire n'étant pas héréditaire, il est tout simple que l'empereur ne confonde pas sa fortune privée avec les biens du fisc ; il doit compte de ceux-ci à son successeur, tandis qu'il peut disposer des premiers librement par son testament. Cependant il ne faudrait pas croire que la différence entre ces divers biens ait toujours été nettement établie.

[1] Cette distinction juridique de deux formes de la propriété devenue sans objet, est supprimée par Justinien. (L. un. C. *De nudo jure Quir. toll.* VII, 25.)

Le patrimoine de l'empereur devait se composer 1° e sa fortune privée, 2° des biens qui lui étaient légués ar ses amis, 3° des biens confisqués pour crime de ese-majesté. Ce patrimoine était administré par des ffranchis de l'empereur et plus tard par des fonction-aires de l'ordre équestre, *procuratores a patrimonio.* lais peu à peu ces biens perdirent leur caractère privé ; es empereurs faisaient peu de différence entre leurs iens et ceux du fisc, d'autant plus que le successeur 'un empereur était souvent son héritier naturel et qu'il cquérait ainsi en bloc tout ce qui appartenait à son rédécesseur. Avant la fin du IIe siècle, cette fusion est éalisée et, au temps de Septime-Sévère, le patrimoine npérial et les biens du fisc absolument confondus uant à la propriété et quant à l'administration, se ansmettent avec le pouvoir.

Septime-Sévère reconstitua le domaine privé de l'em-ereur ; il laissa dans le domaine public tous les biens e l'ancien *patrimonium* impérial[1], mais il n'y laissa as tomber sa fortune personnelle. Ses successeurs imitèrent et il y eut désormais un domaine impérial res *privata*) distinct du domaine public. Il fut adminis-ré par des fonctionnaires impériaux dont le chef s'ap-ela successivement *procurator rei privatae, magister ei privatae, rationalis summae rei privatae*, sous Dio-létien et enfin sous Constantin, *comes rei privatae.*

II. — Recettes.

Sous l'Empire, les recettes du Trésor peuvent se lasser ainsi :

[1] Les empereurs firent en sorte cependant d'attribuer à leur assette les revenus des biens de cet ancien *patrimonium.*

1° Revenus du domaine.
2° Impôt provincial.
3° Impôts frappant les personnes.
4° Contributions indirectes.
5° Ressources extraordinaires.

I. Revenus du domaine. — Ce sont :

1° les redevances dues soit par les fermiers, soit par les concessionnaires emphytéotiques.

2° le produit de l'exploitation directe des terres.

3° les redevances de pacage et de pâturage.

4° la location de la pêche, le loyer de certains bâtiments publics, le *solarium*, le *cloacarium* etc.

5° le produit des mines et carrières. Sous la République, leur exploitation était concédée à des particuliers moyennant une redevance qui ne constituait pas un gros revenu pour le Trésor. Sous l'empire, au contraire, le prince met la main sur toutes les mines et en tire une ressource considérable, soit en les faisant exploiter directement, soit en en affermant l'exploitation à des sociétés de publicains.

II. Impôt provincial. — Le *stipendium*, qui, sous la République, variait et quant à son assiette et quant à sa quotité, est uniformément établi sous l'Empire. Cette réforme est l'œuvre d'Auguste, quoiqu'elle n'ait été sans doute achevée que sous ses premiers successeurs. Il fit faire dans tout l'empire un recensement général des personnes et des propriétés en même temps qu'il continuait les travaux de la carte de l'empire (*mensura orbis terrae*), dont le détail constitua un cadastre pour chaque commune.

Une véritable administration fut chargée de tenir à jour cette statistique. Les listes de chaque commune recueillies par des fonctionnaires dits *adjutores ad census*, étaient centralisées au chef-lieu de la province par

un *legatus ad census ;* celui-ci les envoyait à la chancellerie impériale où l'on dressait le rôle général des contributions. Sous Trajan, le cadastre fut terminé et l'empereur eut ainsi un moyen assez facile pour la répartition de l'impôt. Le cadastre était revisé tous les quinze ans et bien que le montant de l'impôt fut annuellement fixé (*indictio*), comme sa répartition ne pouvait être modifiée qu'à chaque révision cadastrale, on finit par appeler improprement *indictio* cette période de quinze années.

Jusqu'à Dioclétien, cet impôt n'atteignait que les provinces, mais cet empereur l'étendit à l'Italie et à tous les territoires provinciaux investis du *jus italicum* ; à partir de ce moment, toutes les parties de l'empire furent sur le même pied d'égalité relativement à la contribution foncière.

Cet impôt a une double assiette ; il est à la fois une contribution foncière et une contribution personnelle.

1° En principe, le *stipendium* est un impôl foncier, il est dû par tous ceux qui possèdent des immeubles et son montant est réparti conformément aux indications des matrices cadastrales [1].

2° Quant à ceux qui ne possèdent pas d'immeubles, ils sont soumis à l'impôt personnel. Leur nombre est connu par les statistiques et ils sont frappés en bloc dans une même commune. C'est aux magistrats muni-

[1] Pour faciliter la répartition égale de l'impôt, Dioclétien adopte une unité fiscale, le *jugum*, qui comprend plus ou moins de terres suivant la valeur de celles-ci. Ainsi, en Syrie, un *jugum* correspond à 5 *jugera* de vignes ou à 20 de terres de 1re classe ou à 40 de seconde ou à 225 troncs d'oliviers, etc. De cette façon, on sait combien la province a de *juga* et on divise le montant de son impôt par le nombre de ses *juga*, pour savoir ce qu'il faut imposer sur chaque parcelle. La valeur du *jugum* varie avec chaque province.

cipaux qu'il appartient de faire la répartition individuelle. Ces contribuables se divisent eux-mêmes en deux catégories : *a*) Les marchands et fabricants qui payent la taxe à raison de leur industrie (*collatio lustralis*, *chrysargyrum*; *b*) les individus qui n'exercent pas une profession patentable, comme les cultivateurs; ils payent une capitation (*capitatio plebeia* [1].)

III. Impôts personnels. — En dehors des impôts personnels dont nous venons de parler et qui ne sont que la représentation de l'impôt foncier, pour ceux qui ne sont pas propriétaires fonciers, il est d'autres impôts qui frappent le contribuable directement, à raison de sa situation, tels sont par exemple :

1° la *follis* ou *gleba*. C'est un impôt foncier supplémentaire imposé sur les propriétés des *clarissimes*. Ceux d'entre eux qui ne sont pas propriétaires fonciers, payent, à la place de la *gleba*, une capitation de sept *solidi* [2].

2° l'*aurum oblatitium* et l'*oblatio votorum*. Ce sont les contributions payées à l'empereur par les clarissimes à l'occasion de son avènement ou du renouvellement de l'année.

3° l'*aurum coronarium*, C'est une contribution imposée à tous les membres des Sénats municipaux, à propos de divers événements intéressant l'empereur. On finit par multiplier tellement les occasions d'offrir l'*aurum*

[1] Par suite des nombreuses exemptions accordées par les empereurs, cette dernière taxe n'est plus payée que par les *coloni*, expression qui désigne à cette époque les pauvres ouvriers cultivateur attachés à la terre qu'il cultive pour le compte d'autrui. Voy. sur ce point notre *Précis des Institutions civiles*.

[2] Symmaque, *Epist.* x, 50, 66, 67. — Zos. II, 38, — LL. 10 § 16, 13 § 9. C. Th. *De senat.* VI, 2. Sur le sens du mot *follis* voy. pag. 457.

coronarium, que cet impôt devint la plus lourde charge de la curie municipale.

IV. Impôts indirects. — Ce sont :

1° les *portoria*, c'est-à-dire les droits de douane payés sur les marchandises à l'entrée des communes ou à la limite des circonscriptions douanières.

A cet égard, l'empire était divisé en dix circonscriptions : 1° l'Italie, 2° la Sicile, 3° l'Espagne, 4° les Gaules, 5° la Bretagne, 6° l'Illyrie, 7° la Bithynie, 8° l'Asie, 9° l'Egypte, 10° l'Afrique. L'impôt atteignait toutes les marchandises, sauf en Italie où il ne frappait que les objets de luxe ; le taux était en général 2 1/2 0/0 de la valeur, sauf en Sicile, où il était de 5 0/0, et en Espagne, où il n'était que de 2 0/0 [1].

Il y avait des exemptions dont les unes portaient sur les marchandises, les autres sur les personnes [2]. Mais toute marchandise non dispensée de l'impôt ou n'appartenant pas à une personne exempte, était confisquée, quand on la voulait soustraire frauduleusement à la taxe.

2° les péages, qu'on appelle aussi *portoria*, comme les droits de douane.

3° l'impôt du vingtième sur les affranchissements (*vicesima libertatis*), Caracalla le porta à 10 0/0, mais Macrin le ramena à 5 0/0. On ignore s'il atteignait les affranchis latins et juniens aussi bien que les affranchis romains.

4° l'impôt sur les successions. Il était de 5 0/0 de l'actif net de la succession. Etaient exemptes de cet impôt : 1° les successions pauvres, 2° les successions

[1] Nous ne connaissons pas le taux en Bretagne, en Illyrie, ni en Egypte.

[2] Symmaque, *Epist.* II, 57 ; X, 33, 35, 50. — LL. 5, 9, 14. C. Th. *De Sen.* VI, 2 ; L. 4 § 1 C. Th. *De dom. et prot.* VII, 24.

échues aux parents proches. En outre, il ne frappait que les citoyens romains et les atteignait sans distinguer si la succession était une hérédité *ab intestat*, un legs, une donation à cause de mort ou même un fidéicommis. C'est pour rendre plus productif cet impôt, qu'il avait porté à 10 0/0, que Caracalla accorda le droit de cité à tous les sujets de l'Empire. Macrin ramena l'impôt à son chiffre primitif, mais tous les habitants de l'Empire continuèrent à y être soumis [1].

5° l'impôt de 1 0/0 sur les ventes publiques aux enchères, (*centesima rerum venalium*, *auctionum* [2]).

6° La taxe de 4 0/0 sur les ventes d'esclave. Elle était d'abord payée par l'acheteur, mais depuis Néron, elle l'était par le vendeur.

7° la double taxe d'entrepôt, payé dans les entrepôts de Rome et par le vendeur (*foricularium*) et par l'acheteur (*ausarium*).

8° l'impôt sur les procès (*quadragesima litium*) qui était de 2 1/2 0/0 de la valeur engagée. Cet impôt paraît n'avoir existé que sous Caracalla [3].

9° le produit des monopoles. Le monopole du sel établi autrefois dans l'intérêt des consommateurs, devint fiscal sous l'Empire qui, dans le même but, s'attribua aussi le monopole de la vente du cinabre d'Espagne et du baume de Judée.

10° le produit des amendes judiciaires.

V. Ressources extraordinaires. — Ce sont :

1° le produit du butin fait par les armées en campagne.

2° le produit de la vente des biens appartenant au fisc.

[1] Cet impôt et le précédent ont disparu à l'époque de Dioclétien.

[2] Tibère le réduisit à 1/2 0/0 et Caligula l'abolit en Italie.

[3] Suétone, *Cal.* 40. — Dion Cassius, LIX, 28.

3° les biens confisqués et attribués à l'État en vertu de condamnations judiciaires ; ils deviennent si nombreux que l'on institue un fonctionnaire spécial pour les administrer (*procurator bonorum proscriptorum seu condemnatorum*).

4° les donations et legs faits à l'empereur [1]. C'est une source de revenus considérables pour la cassette impériale.

5° les successions en déshérence et les biens vacants.

6° les *caduca*, c'est-à-dire les biens dont sont privés certains héritiers, par application des lois *Julia* et *Papia Poppea* sur le célibat [2].

III. — Les dépenses.

Les dépenses du budget impérial peuvent se classer en quatre catégories :

1° les dépenses d'administration générale.

2° les dépenses militaires.

3° les dépenses des services civils.

4° les dépenses du service de l'assistance publique.

I. Dépenses d'administration générale. — Sous la République, toutes les fonctions publiques, sauf les emplois infimes, étaient gratuites. Sous l'Empire, tous les fonctionnaires impériaux sont payés depuis les plus

[1] C'étaient les legs faits à l'empereur par ses amis. A partir de Caracalla, tout citoyen aisé qui mourait sans rien laisser à l'empereur, était considéré comme *ingrat* : on pouvait casser son testament et confisquer ses biens.

[2] Ces lois votées au commencement de l'empire, avaient eu pour but d'encourager les mariages, en accordant certains privilèges aux hommes mariés ayant des enfants et en frappant de certaines incapacités les gens sans enfants et surtout les célibataires.

humbles jusqu'aux plus élevés [1]. Tous ces traitements, presque tous considérables, constituaient une dépense importante du Trésor.

L'empereur ne reçoit pas de traitement ; il doit vivre comme les anciens magistrats de la République, sur ses revenus personnels, mais en fait il a à sa disposition toutes les recettes du Trésor et ne se gêne pas pour y puiser [2].

Aux traitements des fonctionnaires et aux dépenses personnelles de l'empereur, il faut encore ajouter les dépenses de la cour, les frais des jeux extraordinaires organisés sur l'ordre de l'empereur, ceux des écoles de gladiateurs etc.

II. Dépenses militaires. — Elles comprennent :

1° la solde militaire de tous les hommes des armées de terre et de mer. Les officiers supérieurs, même les tribuns lorsqu'ils sont de l'ordre équestre, reçoivent une solde.

2° les frais d'entretien, d'équipement et d'armement.

3° les dépenses pour le matériel de guerre, la construction des flottes et leur entretien, etc.

4° les retraites militaires, *praemia militiae*, récompenses en argent ou en terres données aux soldats qui quittent le service après en avoir rempli toutes les obligations et avoir obtenu un certificat de bonne conduite (*missio honesta*).

III. Dépenses des services civils. — Ce sont toutes les dépenses concernant les services suivants :

[1] A une certaine époque leur rang hiérarchique est fixé par leur traitement ; il y a des *trecenarii*, des *ducenarii*, des *centenarii*, des *sexagenarii*. Dion Cassius, LIII, 15. — Suétone, *Claud.* 24). Voy. p. 333.

[2] En 9 mois, Vitellius prit dans les caisses publiques plus de 900 millions de sesterces. (Tacite, *Hist.* II, 95.)

1° le culte.

2° l'organisation des jeux publics à Rome. Sont en effet à la charge du Trésor, à titre de dépenses ordinaires : *a*) les *Augustalia ; b*) les *ludi Parthicarii* institués en l'honneur de Trajan ; *c*) depuis Alexandre Sévère, les jeux que devaient donner les questeurs lorsqu'il s'agit de *quaestores arcarii*, c'est-à-dire de questeurs qui n'ont pas été candidats de l'empereur au Sénat.

3° l'instruction publique. Les dépenses comprennent : *a*) les traitements des professeurs des grandes écoles à Rome et dans les provinces [1] ; *b*) les frais d'établissement des écoles fondées par les empereurs ; *c*) l'entretien, la formation et le développement des bibliothèques impériales, administrées par des *procuratores bibliothecarum*.

4° les travaux publics. Le Trésor ne supporte que les dépenses relatives aux travaux publics exécutés ou entretenus à Rome ou en Italie ; en outre, en Italie, les communes et les riverains doivent contribuer à l'entretien des routes. Dans les provinces, les dépenses de travaux publics sont couvertes par des taxes et des péages spécialement destinés à cet objet.

5° la poste (*cursus publicus* [2].) Ce service fut organisé par Auguste pour le transport des dépêches officielles et des fonctionnaires voyageant pour un service public. On établit des relais de poste sur les grandes routes ; ils furent d'abord à la charge des localités, mais lorsque le service se développa sous Adrien, on les mit à la charge de l'Etat. Nul ne pouvait voyager par la poste sans une autorisation délivrée par le gouverneur de la province et plus tard par l'empereur ou le préfet du

[1] Vespasien le premier donna un traitement aux professeurs. (Suétone, *Vesp.* 18.)

[2] Suétone, *Aug.* 49. — Pline le Jeune, *Panég.* 20. — Plutarque, *Galb.* 8. Voy. aussi la *notitia dignitatum*.

prétoire. L'Empire fut divisé en circonscriptions postales à la tête de chacune desquelles était un *praefectus vehiculorum*.

IV. Dépenses du service de l'assistance publique. — Ce service comprend deux branches : les distributions gratuites et le service des *alimenta publica*.

a) Distributions gratuites. On a vu cet usage s'introduire à la fin de la République, et plusieurs fois il fallut le réglementer. Auguste l'organisa à nouveau. Il mit à la tête un fonctionnaire spécial, *praefectus annonae* chargé de faire les achats nécessaires et veiller aux distributions. Le nombre des citoyens assistés ne dut pas dépasser 200,000. Pour prendre part aux distributions, il fallait être citoyen romain, demeurer à Rome et faire la déclaration d'indigence exigée par la loi ; on excluait les femmes, les enfants, les sénateurs et les chevaliers. Les listes d'assistés étaient dressées par les *magistri vicorum* placés sous les ordres du préfet.

On ne fit d'abord que des distributions de blé qui plus tard, au IIIe siècle furent remplacées par des distributions de pain, mais on ne tarda pas à faire aussi aux frais du Trésor des distributions d'huile, de vin, etc. (*congiaria*). Les empereurs allèrent même plus loin et distribuèrent de l'argent (*donativa*) [1], à l'occasion de leur avènement ou de tout autre événement solennel.

b) Service des *alimenta publica*. Ce service d'un caractère tout philanthropique, fut institué par Nerva et par Trajan ; il eut pour but d'encourager le repeuplement de l'Italie en aidant les familles pauvres à élever et à nourrir leurs enfants. Voici en quoi consistait l'opération.

[1] Tacite, *Ann.* XII, 41. A son avènement, Tibère distribua ainsi 18.000.000 de deniers.

Le Trésor prêtait une somme déterminée aux petits propriétaires fonciers d'une commune, à un taux d'intérêt sensiblement inférieur au taux normal. En garantie du capital prêté et des intérêts, les emprunteurs engageaient leurs biens fonds. Mais le Trésor, au lieu d'employer les intérêts des capitaux ainsi prêtés à des dépenses quelconques, les abandonnait pour l'alimentation des enfants de la commune [1]. De cette façon sans aliéner absolument son capital, l'Etat venait en aide aux petits propriétaires et en leur procurant de l'argent et en nourrissant leurs enfants.

Cette institution se propagea dans toute l'Italie et ne disparut guère que lorsque le christianisme apporta de nouveaux moyens d'assistance.

Ce service était confié dans chaque commune soit à un magistrat municipal, soit à un *quaestor alimentorum*. Ces agents étaient sous les ordres des inspecteurs des routes (*curatores viarum*), chargés également de ce service avec le titre de *curatores alimentorum*. Sous Marc-Aurèle, ils sont remplacés par des *praefecti* qui, à la différence des précédents, paraissent centraliser le service sans avoir de circonscriptions régionales à surveiller particulièrement.

IV. — L'administration financière.

I. La Trésorerie. — Sous la République, l'administration financière appartient au Sénat, qui a sous sa surveillance la gestion des magistrats chargés du service, censeurs et questeurs, mais ses pouvoirs sont

[1] 16 sesterces par mois pour les garçons légitimes, 12 pour les filles légitimes et les garçons naturels, 10 pour les filles naturelles.

tempérés par les droits des comices. Sous l'empire, les droits du Sénat ne sont pas changés théoriquement, mais César hérite tout à la fois des droits des comices, ce qui lui permet d'établir de nouveaux impôts, de créer de nouvelles sources de dépenses et de disposer du domaine public sans contrôle, et des pouvoirs des censeurs sans accepter bien entendu le contrôle du Sénat. L'administration des provinces étant divisée entre le Sénat et l'empereur, celui-ci se charge de payer directement toutes les dépenses propres à ses provinces et par suite celles de l'armée qui s'y trouve toute entière. Pour faire face à ces charges, le prince s'attribue une partie des revenus publics et comme ils sont affectés à un emploi déterminé, il ne les fait pas entrer au trésor public, (*aerarium*), mais dans la caisse impériale (*fiscus*) qui paye directement les dépenses.

On trouve donc dès l'abord deux caisses publics, l'*aerarium Saturni*, qui est l'ancien trésor public et le *fiscus* ou trésor impérial, qui peu à peu finit par absorber l'*aerarium*. Auguste créa enfin une troisième caisse l'*aerarium militare*, ayant des ressources spéciales destinées à subvenir à des dépenses déterminées. Examinons le fonctionnement de ces diverses caisses.

A) *Aerarium Saturni*. — C'est l'ancien trésor public; il est donc à la disposition du Sénat et à vrai dire sous l'empire, c'est le trésor du Sénat. Il est administré par des magistrats sénatoriaux dont le titre varia : *praefecti aerarii*, puis *praetores* en 23 avant J.-C., puis sous Claude *quaestores*, enfin sous Néron, *praefecti aerarii*, choisis parmi les sénateurs prétoriens.

Au début, l'*aerarium* encaisse les mêmes revenus que sous la République, sauf les impôts provinciaux et le revenu du domaine dans les provinces impériales. Il est vrai qu'il devait faire face à toutes les dépenses, sauf

celles relatives à l'armée et à l'administration des provinces de César. Mais peu à peu l'empereur se chargea de la plupart des dépenses d'intérêt général et fit entrer dans le fisc la plupart des revenus de l'Etat, au point que l'*aerarium* ne tarda pas à ne plus recevoir que l'impôt direct des provinces sénatoriales. Après la disparition de la division des provinces en deux classes, l'*aerarium* ne fut plus que la caisse municipale de Rome.

B) *Aerarium militare*[1]. — Cette caisse fut instituée sous Auguste, dans le but de concentrer les ressources nécessaires au paiement des *praemia militiae*, c'est-à-dire des sommes données aux soldats qui avaient fini leur service militaire. Cette caisse était alimentée par le produit des deux impôts de 5 0/0 sur les successions et de 1 0/0 sur les ventes aux enchères ; elle était administrée par trois *praefecti aerarii militaris*, choisis parmi les sénateurs prétoriens et nommés pour trois ans par l'empereur. Les *praefecti* avaient sous leurs ordres les *procuratores* chargés du recouvrement des deux impôts dont le produit était versé à la caisse. Cette institution subsista jusqu'au IIIe siècle.

C) *Fiscus*. — C'est le trésor impérial. Au début, il n'encaisse d'abord que le revenu du domaine et le produit de l'impôt direct dans les provinces impériales. Quand l'empereur s'empare de toute l'administration du domaine, le fisc perçoit tous les revenus domaniaux, même dans les provinces du Sénat. Enfin il s'attribue successivement la perception de tous les impôts indirects, en se chargeant toujours de nouvelles dépenses.

Le fisc, considéré d'abord comme une institution privée, fut administré par un affranchi de l'empereur[2].

[1] Suétone, *Aug.* 49. — Dion Cassius, LV, 24. — Tacite, *Ann.* I, 78.

[2] C'est le poste qu'occupa Pallas sous Claude et Néron.

Mais à partir d'Adrien, ce poste fut confié à un fonctionnaire de l'ordre équestre *procurator a rationibus*. Sous Marc-Aurèle, on lui adjoignit un sous-directeur, *procurator summarum rationum* et à mesure que le fisc se développa, on augmenta le nombre des employés subalternes, *adjutores*, *proximi* etc. Plus tard, le directeur du fisc fut appelé *rationalis summae rei* et son sous-directeur *magister summarum rationum*.

Dans chaque province, le fisc a une succursale, une caisse dont l'administration est confiée au *procurator provinciae* dans les provinces de César, à un *procurator Caesaris* dans celles du Sénat.

Vers le temps de Dioclétien, l'*aerarium militare* a disparu, l'*aerarium populi* ne compte plus et il ne reste qu'une seule caisse qui reçoit tous les revenus de l'empire et paye toutes les dépenses ; c'est le fisc. Mais nous avons déjà dit comment les revenus du patrimoine propre de l'empereur s'étaient peu à peu confondus avec ceux du fisc et comment les empereurs s'étaient efforcés de reconstituer le domaine privé à partir de Septime-Sévère. Aussi voyons-nous, au iiie siècle, la caisse impériale se scinder en deux, l'*aerarium sacrum* et l'*aerarium privatum*.

a) Aerarium sacrum. — C'est le fisc proprement dit, c'est la caisse où entrent les revenus de l'État. Il reçoit tous les impôts directs, toutes les contributions indirectes, le revenu des mines et le produit des manufactures impériales.

L'administration de l'*aerarium sacrum* appartient au *rationalis summae rei* qui, au ive siècle, prend le titre de *comes sacrarum largitionum* et a rang d'illustre. C'est un véritable ministre des finances qui a sous ses ordres :

1° les dix bureaux de l'administration centrale (*scrinia*

officii) ayant à leur tête des *primicerii* sous les ordres d'nn *primicerius totius officii*.

2° les *comites largitionum*, à raison d'un par diocèse, qui administrent l'*aerarium* dans leurs circonscriptions.

3° les *rationales summarum* qui dirigent le service de l'*aerarium* dans les provinces et qui sont sous les ordres des *comites*.

4° les directeurs de tous les services financiers spéciaux, les *comites commerciorum*, les *comites metallarum*, les *procuratores* des manufactures impériales, les *procuratores monetarum*, etc.

b) *Aerarium privatum*. — C'est la casette impériale ; elle est alimentée par les revenus des anciens domaines de l'État et des propriétés fiscales dont l'usage est spécialement attribué à la maison impériale ; — par les revenus propres de l'empereur ; — par le produit des biens confisqués appartenant à des proscrits ou à des condamnés, des biens vacants et des biens caducs par application des lois sur le célibat.

L'administration de l'*aerarium privatum* est confié à un fonctionnaire appelé *magister summae rei privatae* et, au ive siècle, *comes rerum privatarum* avec le rang d'illustre. Il a sous ses ordres, outre l'administration centrale, des agents dans les provinces, des *rationales rerum privatarum* auxquels sont adjoints des *procuratores* ou *praepositi rei privatae*.

D) *Arca praefecturae*. Postérieurement à Dioclétien, en dehors du fisc, l'empire compte quatre caisses publiques. Chaque préfet du prétoire a une caisse propre avec laquelle il paye les dépenses de l'armée et les traitements des fonctionnaires [1]. Cette caisse était alimentée par le produit de l'impôt foncier payé en nature (*anno-*

[1] Zos. II, 33, — C. Th. *De erog. mil. ann.* VII, 4 — Procope, *hist. arc.* 23.

na[1]) et par une partie de l'impôt foncier payé en argent (*capitatio terrena*,) des *portoria* et même des *caduca*[2].

II. Recouvrement des impôts. — Sous la République, le procédé ordinaire pour le recouvrement des impôts était le fermage. L'empire, au contraire, s'efforce de substituer au fermage la perception directe.

Les publicains pourtant ne disparaissent pas et pendant un certain nombre d'années ils conservent la ferme de la plupart des impôts ; les *portoria* furent même toujours perçus par ce procédé. Mais ils ne forment plus un parti politique et ne sont plus recrutés comme jadis parmi les chevaliers, il y a même parmi eux beaucoup d'affranchis. En outre, l'empire surveille leur gestion beaucoup plus rigoureusement qu'on ne le faisait autrefois. Partout, à côté d'eux, ils ont des *procuratores* qui les contrôlent et qui les remplacent[3]. Il est vrai que le contribuable n'y gagnait rien, car si les exactions des publicains avaient souvent dépassé toute mesure, la rapacité de l'administration fiscale était faite pour les faire regretter d'autant plus que le fisc avait contre les contribuables des garanties et des moyens de coercition qui n'appartenaient pas aux publicains.

Les publicains perdent d'abord la ferme des revenus domaniaux ; ils n'interviennent plus que pour prendre à bail les terres louées par le fisc et qu'ils sous-louent eux-mêmes. La perception des fermages, des redevances

[1] LL. 17, 32, 35. C. Th. *De erog. mil. ann.* VII, 4.

[2] L'*annona*, qui était comme une valeur additionnelle à l'impôt foncier, finit peu à peu par être payée partout en argent.

[3] A cet effet l'Empire est divisé en districts financiers et dans chacun d'eux, un ou plusieurs procurateurs surveillent les fermiers d'impôts. A cet effet, ils ont de nombreux employés sous leurs ordres (*praepositi, tabularii, contrascriptores*, etc.)

et des produits de toute nature est faite par les *procuratores* de l'empereur. L'impôt de 5 0/0 sur les affranchissements continue à être perçu par des fermiers, sous le contrôle de *procuratores Augusti XX libertatis* qui, avant le IIIe siècle remplacent les publicains pour la perception ; il en fut de même pour l'impôt sur les successions. Ces agents se trouvent placés sous l'autorité d'un bureau central dirigé par un *magister*, auquel on adjoignit un sous-chef de bureau (*promagister*.)

Sous l'empire, les publicains perdent le seul privilège que leur avaient donné les anciennes lois, le droit de saisir sans jugement les biens de leur débiteur (*pignoris capio*.) Toute difficulté entre le fermier et le contribuable est jugée par les tribunaux de droit commun.

Mais il en fut autrement quand l'un des plaideurs fut le fisc. Tibère conféra aux procurateurs financiers la juridiction en matière fiscale, de telle façon que le fisc devint juge et partie. Nerva revint sur cette mesure en faveur de l'Italie et institua un *praetor fiscalis*[1] chargé de trancher les différends entre le fisc d'une part et les fermiers ou les contribuables de l'autre. Mais partout ailleurs la juridiction appartint au procurateur intéressé, soit qu'il jugeât en personne, soit qu'il déléguât un juge.

Pour représenter le fisc devant ce tribunal, Adrien institua un *advocatus fisci*. Il n'y en eut d'abord qu'un seul, mais l'institution se généralisa et au temps de Constantin, lorsque la juridiction financière eut passée toute entière entre les mains des préfets du prétoire, des vicaires et des gouverneurs de province, on trouve des *advocati fisci* dans toutes les provinces ; ils appartiennent aux *perfectissimi* et leur emploi est placé au début de la carrière équestre.

[1] Pline, *Paneg.* 36. L. 2, § 32. *Dig. De orig. juris.* I, 2.

NOTES

I. — Le calendrier romain.

1. Durée des années. — L'année primitive des romains n'est pas connue ; d'après la tradition, elle aurait été de dix mois comprenant 304 jours. Une année de dix mois est tellement singulière que les historiens modernes ont cherché l'explication d'une semblable anomalie. Suivant Mommsen, ce serait une année à l'usage des féciaux, mais qui serait indépendante à l'année ordinaire. D'autres historiens ont vu dans cette période de dix mois, non pas une année, mais une période commune à l'année sabine et à l'année romaine; d'autres même ont nié qu'elle ait jamais existé.

On peut admettre assez facilement cette dernière solution, car dès les commencements de Rome, on trouve une année de douze mois, que la tradition fait remonter à Numa. Cette année se serait composée de mois ayant 31 ou 29 jours [1], soit 355 jours par an. Cela faisait avec l'année solaire un écart sensible que les décemvirs auraient corrigé en intercalant, tous les deux ans, un treizième mois complémentaire ayant une fois 22 jours, et deux ans après 23 jours. Ce cycle de quatre années comprenait donc $355 \times 4 + 22 + 23 = 1465$ jours, ce qui fait encore une différence de quatre jours avec une période de quatre années normales.

[1] Quatre mois à 31 jours, mars, mai, juillet et octobre, sept mois à 29 jours, janvier, avril, juin, août, septembre, novembre et décembre et un à 28 jours, février, en tout 355 jours.

Les erreurs résultant de cette différence étaient corrigées au fur et à mesure par les pontifes dans le calendrier décemviral. Ces corrections étaient plus ou moins bien faites, mais les romains s'en accommodèrent jusqu'à Jules César qui, en 46 avant Jésus-Christ [1], mit l'année romaine d'accord avec l'année normale de 365 jours avec un jour complémentaire tous les quatre ans [2].

II. Supputation des années. — Les romains, au lieu de compter les années à partir d'un événement déterminé comme nous faisons, les désignaient par les noms des consuls en charge. Ce fut toujours la pratique à Rome, cependant, dès l'an 300, Flavius rapporta certains événements à la date de la consécration du temple de Jupiter Capitolin. Cette ère ne correspondait pas à un événement assez important pour être durable, on lui substitua l'ère partant de la fondation de la République (*post exactos reges*). Les écrivains de l'Empire cherchèrent à faire la supputation des années depuis la fondation de Rome, mais les fastes consulaires n'étaient pas assez clairs pour qu'il puisse arriver à s'entendre ; cependant le système de Varron qui place la fondation de Rome à 754 avant Jésus-Christ, finit par prévaloir ; les modernes l'ont aussi adopté.

Sous l'Empire, on tenta plusieurs fois d'acclimater des dates pour la supputation des années. C'est ainsi qu'on essaya de faire partir le calcul du 1er janvier 45 avant J.-C., date de la réforme du calendrier par César ; on ne fut pas plus heureux sous Dioclétien, en cherchant à instituer une ère qui serait partie de 284 après J.-C. ; usitée pendant assez longtemps en Orient, elle finit par disparaître ; on essaya aussi et toujours sans succès de l'ère d'indiction qui se serait composée de périodes de quinze ans à partir de 312. Quelques Juifs et aussi des chrétiens tentèrent de faire re-

[1] Suétone, *Caes.* 40. L'année 46 eut exceptionnellement 3 mois supplémentaires destinés à faire la correction.

[2] Cette façon de compter laissait encore une petite différence avec l'année solaire ; elle fut corrigée dans le calendrier Grégorien.

monter le calcul des années à la création du monde ; c'était logique mais peu pratique et jamais les interprètes de l'ancien Testament ne purent tomber d'accord sur la date ; cependant deux de ses ères furent employées, l'ère juive et l'ère byzantine.

Les romains ne souffraient pas trop de cette incertitude, grâce à leur manière de compter les années par les consuls, comme ils le firent encore bien longtemps après la division de l'Empire, en 395. Ce n'est que postérieurement à la disparition de l'empire d'Occident, au sixième siècle, qu'un moine de Rome, Denys, imagina de supputer les années avant et après l'incarnation du Christ et institua l'ère chrétienne, à laquelle les romains n'avaient jamais songé jusque-là.

III. Division de l'année Julienne. — L'année Julienne comprend douze mois, dont sept *januarius*, *martius*, *maius*, *quintilis* (*julius*), *sextilis* (*augustus*)[1], *october* et *december* ont 31 jours, quatre *aprilis*, *junius*, *september* et *november*, 29 jours et un, *februarius*, 28 jours.

Les jours se comptaient d'après le système suivant : on distinguait dans le mois trois sortes de jours, les calendes, les nones et les ides, correspondant dans les mois lunaires, à la nouvelle lune, au premier quartier et à la pleine lune ; par conséquent, dans ces mois, les calendes étaient le 1er et les ides le 13 ; le quatrième jour après les calendes était les nones ; dans les mois de 31 jours, les ides tombaient le 15 et les nones, le sixième jour suivant les calendes. Ces dénominations furent conservées dans le calendrier Julien et dès lors, dans tous les mois les calendes furent le 1er comme autrefois, les ides tombèrent le 13 en janvier, février, avril, juin, août, septembre, novembre et décembre[2] et le 15 dans les autres mois. Les nones furent le 5 dans les mois où les ides tombèrent le 13, et le 7 dans ceux où elles tombèrent le 15.

[1] Ce fut seulement sous l'empire que les noms de *Julius* (juillet) et *Augustus* (août) furent donnés aux mois *quintilis* et *sextilis*.

[2] Ce sont les mois de 29 jours et février de l'ancien calendrier.

Les jours intermédiaires se comptaient par soustraction; ainsi l'on désignait la veille des calendes par l'expression *pridie calendas* ; dans un mois où les nones sont le 7, le 5 est dit non pas troisième jour des calendes, mais cinquième jour avant les nones (*V nonas*) ; il y avait ainsi dans le mois le jour des calendes, 6 ou 4 jours avant les nones, le jour des nones, 8 jours avant les ides, le jour des ides et de 14 à 16 jours avant les calendes. Le jour complémentaire que l'on ajoutait tous les quatre ans, se plaçait entre le 7e et le 6e jour avant les calendes de mars et s'appelait *bis sexto calendas*.

Dans le vieux calendrier, avant l'indiscrétion de Cn. Flavius, les pontifes devaient déclarer aux calendes de chaque mois, si les nones tombaient le cinquième ou le septième jour du mois ; c'était aussi à eux qu'appartenait le soin de faire les intercalations nécessaires pour corriger le calendrier décemviral et de fixer les jours fastes, néfastes et comitiaux. Cette déclaration fut rendue inutile par la divulgation du calendrier. Le nombre de ces jours a sans doute varié, mais au temps de César l'année comprenait 249 jours fastes dont 194 étaient comitiaux, 105 jours néfastes[1], 8 *intercisi*[2] et 3 jours non classés[3].

Les jours sont encore *festi* ou *profesti*. Les jours fériés

[1] Dans les calendriers épigraphiques que nous possédons, les jours simplement fastes sont désignés par la lettre F, les jours fastes comitiaux par la lettre C, les jours *intercisi* par les deux lettres EN, et les jours néfastes les uns par la lettre N, les autres par une double lettre NP. On a donné plusieurs explications de ce dernier signe par lequel on désignait les jours néfastes qui étaient en même temps jours de réjouissances publiques (*dies festi*).

[2] Ce sont les jours dont le matin et le soir sont néfastes, tandis que le milieu de la journée est faste. (Varron, *De ling. lat.* VI; 31).

[3] C'étaient le 24 mars et le 24 juin désignés dans les calendriers par les lettres Q. R. C. F. (*Quando rex comitiavit fas*) et le 15 juin désigné par les lettres Q. St. D. F. (*Quando stercus delatum fas*).

(*festi*) sont consacrés à des fêtes religieuses dont les unes sont fixes (*stativae*), et les autres mobiles (*conceptivae, imperativae*) ; les jours *festi* occupaient à peu près la moitié de l'année, sous l'Empire. Certains jours *profesti* étaient dits *religiosi ;* on les considérait comme défavorables et l'on n'entreprenait rien ces jours-là.

Enfin les romains avaient aussi une division artificielle de l'année en semaines. La population agricole venait au marché (*nundinae*) à Rome tous les neuf jours et l'intervalle de huit jours qui séparait deux marchés, formait une semaine. Chaque jour de la semaine était marqué sur le calendrier par une des huit premières lettres de l'alphabet [1]. Cette semaine qui correspondait peut-être exactement à l'hypothétique année des premiers temps, ne cadra plus avec l'année décemvirale, ni avec l'année julienne ; il y avait toujours à la fin de l'année une fraction de semaine. On ne complétait pas cette fraction et l'on recommençait la semaine en même temps que l'année, de sorte que les calendes de janvier étaient toujours marquées A. Sous l'Empire, quoique les *nundinae* aient toujours subsisté, les romains adoptèrent la semaine de sept jours [2].

II. — Système monétaire.

Pendant longtemps les romains ne connurent pas la monnaie frappée, la valeur comparative des objets était exprimée soit en *jugera*, soit en têtes de bétail (*pecus*). Mais il est probable que le cuivre devint bientôt l'instrument des échanges et son poids, la commune mesure des valeurs. C'est à cette époque que doit remonter la mancipation *per aes et libram*. Servius Tullius, le premier, mit la marque de l'Etat sur les lingots de cuivre (*aes signatum*) pour en con-

[1] On ne sait pas si les *nundinae* avaient lieu le jour H ou tout autre jour.

[2] Dion Cassius, XXXVII, 17-19. — Tertullien, *Apol.* 16.

trôler sinon le poids au moins la pureté[1]. Mais ce n'est qu'à l'époque des décemvirs que les romains eurent une monnaie frappée, portant d'un côté la tête d'une divinité et de l'autre une proue de navire avec l'indication de la valeur.

L'unité monétaire adopté fut un lingot de cuivre (avec un alliage d'étain et de plomb) pesant une livre, *as libralis*. Cette monnaie avait les mêmes multiples et les mêmes divisions que la livre unité de poids, et les pièces divisionnaires portaient les mêmes noms que les divisions de la livre.

Ainsi, on rencontre des pièces de six onces (*semis*), de 4 (*triens*), de 3 (*quadrans*), de 2 (*sextans*) et des onces (*unciae*) pesant et valant respectivement la moitié, le tiers, le quart, le sixième et le douzième de l'as. D'autre part, il y a les pièces de 2 as (*dupondius*), de 3 as (*tressis*) et de 10 as (*decussis*)[2].

Cette monnaie de cuivre fut la seule connue depuis les décemvirs jusqu'aux guerres puniques, mais, par suite de l'extension des relations de Rome avec les peuples d'origine grecque, elle devint insuffisante et la monnaie d'argent fut introduite. Vers cette époque se place une série de réformes monétaires sur la date et sur la portée desquelles il est difficile d'être renseigné exactement.

A une date inconnue, la valeur de l'as avait été baissée d'une livre à 4 onces. C'est pendant cette période de l'*as trientalis* que fut frappée, vers 268 avant J.-C., une pièce d'argent valant 10 *asses trientales* et qu'on appela *denarius*; on introduisit des pièces d'argent divisionnaires, le *quinarius* valant 5 as et le *sestertius* valant 2 as 1/2. Une commission spéciale, les *triumviri monetales*, fut instituée pour surveiller la frappe de la monnaie d'argent et le *denarius* devint la véritable unité monétaire[3].

Mais ce système ne resta pas intact pendant bien long-

[1] Pline, *Hist. nat.* XXXIII, 43.

[2] Le denier représentait alors en notre monnaie 1 fr. 011 et l'as, 0 fr. 101.

[3] Aulu-Gele, XX, 1. — Pline, *Hist. nat.* XXXIII, 3. — Voy p. 53-55 et 103.

emps ; la valeur marchande de l'argent diminua dans des proportions importantes et probablement pour maintenir le rapport des valeurs de l'argent et du cuivre dans le système monétaire, on baissa la valeur de l'as à deux onces (*as sextantarius*), au temps de la seconde guerre punique[1], et même au-dessous. On diminua aussi le poids des deniers, mais rien ne put rétablir correctement le rapport des valeurs ; il fallut une nouvelle réforme faite en 217, sous la dictature de Q. Fabius Maximus.

On fixa le poids de l'as de cuivre à une once, celui du denier à 1/84 de la livre et l'on fixa à 16 le rapport entre la valeur de l'as et celle du denier, de sorte que désormais, le denier valut 16 as d'une once[2]. Les monnaies divisionnaires d'argent restèrent, mais changèrent aussi de valeur : le *quinarius* valut 8 as et le sesterce 4 as, mais chose bizarre, on continua à indiquer leur valeur par les anciens signes HS pour le sesterce, V pour le quinarius et X pour le denier[3].

Le bimétallisme se maintint tant bien que mal jusqu'au Ier siècle, mais l'argent finit par être la seule monnaie et l'on n'employa plus le cuivre que comme appoint ; le rapport de sa valeur avec celle de l'argent devenait alors indifférent. La loi *Papiria*, en 89 avant J.-C., fixa le poids de l'as à une demie once de cuivre (*as semunciarius*) ; son poids tomba à un tiers d'once, sous le second triumvirat, et à un quart d'once quelques années après.

Sous l'Empire, le Sénat continua à surveiller la fabrication des monnaies de cuivre ; mais la frappe des autres pièces fut

[1] Pline, *Hist. nat.* XXXIII, 44. — Festus, Vo *Sesterti.*

[2] Après cette réforme, on put payer avec un denier une dette de 16 as, contractée alors que le denier n'était représenté que par 10 as ; les créanciers perdaient ainsi les 6/16 de leurs créances. L'État n'osa pas cependant appliquer ce système à la solde militaire et l'on continua à donner aux soldats un nouveau denier pour 10 as bien qu'en réalité il représentât 16 as d'une once.

[3] Le denier d'argent valait en notre monnaie 0 fr. 866 et l'as de cuivre, 0 fr. 054.

mise dans les attributions de l'administration impériale. On frappa cinq pièces de cuivre valant respectivement 4 as (*sestertius*), 2 as (*dupondius*), 1 as, 1/2 as (*semis*), 1/4 as (*quadrans*). Cette dernière pièce disparut au temps de Décius, lorsque la valeur de l'as fut abaissée à 1/8 d'once ; quelques années plus tard, elle fut réduite à 1/12 d'once. Le Sénat cessa d'en frapper sous Aurélien.

L'empereur s'était réservé le droit de frapper à son effigie les pièces d'argent et d'or, car ce métal avait commencé à être employé pour la frappe des monnaies, à la fin de la République, sous Jules César[1]. On frappa une pièce d'or (*aureus nummus*) valant 25 deniers ou 100 sesterces[2] et les monnaies d'argent, citées plus haut, continuèrent à circuler avec leur valeur jusqu'à Néron. Mais à partir de cet empereur, le poids des monnaies d'or et d'argent diminue sans cesse et leur alliage s'altère. Aussi en fut-il pour l'argent comme pour le cuivre ; il ne fut plus considéré que comme monnaie d'appoint. Il en fut de même de la nouvelle pièce d'argent frappée par Caracalla (à raison de 30 par livre d'argent) et appelé *argenteus aurelianus*.

L'or ne fut pas plus respecté que l'argent par la rapacité impériale ; l'*aureus* qui, au temps d'Auguste pesait 7 gr. 80, et contenait 1 à 5 0/0 d'alliage, ne pèse plus que 6 gr. 55, sous Caracalla avec 50 à 60 0/0 d'alliage[3]. Aussi on peut dire qu'au IIIe siècle de l'Empire, il n'y a plus de monnaies ayant une valeur certaine ; on ne les acceptait plus dans les échanges que pour leur poids.

Dioclétien essaya de restaurer le système monétaire. Il revint au denier d'argent tel qu'il était sous Néron, et le fit frapper à raison de 96 par livre d'argent (*argenteus minutu-*

[1] On avait déjà frappé des pièces d'or avant cette époque, mais c'étaient plutôt des médailles que des monnaies. D'ailleurs dans les transactions commerciales, on employait des pièces d'or de Macédoine qui avaient cours dans toute l'Italie.

[2] Pline, *Hist. nat.* XXXIII, 42, 47 ; XXXIV, 37. Cette pièce pesait 7 g. 80 et valait 26 fr. 85, de notre monnaie.

[3] Cette pièce ainsi réduite est appelée *Aureus Antonianus*.

lus); à la place de l'*argenteus aurelianus* qui disparut de la circulation, il établit deux pièces de cuivre pesant 10 grammes (*majoriana*) et 2 gr. 1/2 (*centenionalis*); enfin, il mit en circulation des pièces d'or (*aurei diocletiani*), frappées à raison de 60 par livre. Toutes ces pièces nouvelles circulerent en même temps que les anciennes.

Constantin créa un nouveau système monétaire absolument indépendant de l'ancien. Il prit pour étalon monétaire la livre d'or fin et établit les pièces suivantes.

1° Une pièce d'or (*solidus*) pesant 1/72 de livre.

2° Une pièce d'argent (*miliarense*) pesant 1/12 livre et dont mille représentent la valeur d'une livre d'or. Le rapport de l'or à l'argent était donc à peu près comme 14 est à 1.

3° Une pièce d'argent (*siliqua*) valant la moitié du *miliarense* et dont Julien éleva un peu la valeur en en faisant exactement le vingt-quatrième du *solidus*; dès lors, le *miliarense* représenta le douzième du *solidus*.

Plus tard, sous Constance, on mit en circulation une nouvelle pièce d'argent valant la moitié de la *siliqua* [1].

Enfin il y eut une pièce de cuivre (*denarius* ou *nummus*), dont il fallut 6,000 pour faire un *solidus*.

Pour ne pas employer dans l'expression du chiffre des sommes d'argent, des nombres trop considérables, on imagina la *follis* qui est non pas une monnaie [2], mais l'expression d'une somme. Pour le cuivre, elle représente 250 deniers; après Julien, elle en valut 500, c'est-à-dire deux *siliquae* nouvelles. Pour l'argent, elle équivaut à une somme de 125 *miliarensia*. Enfin, par cette même expression *follis*, on désigne encore la livre d'or de 72 *solidi* [3].

[1] Ces pièces, traduites en monnaie actuelle, représentent le *solidus* 15 fr. 66, la *siliqua* 0 fr. 65, le *miliarense* 1 fr. 127, (celui de Julien, 1 fr. 30).

[2] L'*argenteus Aurelianus* (XXI) est quelquefois appelé, à tort, *follis*.

[3] La *follis* représente donc en notre monnaie: pour le cuivre 0 fr. 65 (sous Julien, 1 fr. 30), pour l'argent 163 fr. 18 et pour l'or 1127 fr. 88.

III. — La législation au Bas-Empire.

Quoique l'étude des institutions du Bas-Empire, après 395, n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage, il ne nous paraît pas sans utilité de donner quelques renseignements sommaires sur les monuments juridiques, qui sont parvenus jusqu'à nous et auxquels nous avons dû nous référer plus d'une fois. Ces ouvrages sont les suivants.

1° Le *Code Théodosien*. On appelle ainsi un recueil de constitutions impériales publié par Théodose II, en 438, en Orient. Valentinien III, empereur d'Occident, le promulgua, la même année. Composé sur le modèle des codes Hermogénien et Grégorien, il contient toutes les constitutions impériales promulguées depuis le 1er janvier 312, jusque et y compris celle de Théodose II lui-même. Malheureusement, comme l'une des deux commissions qui préparèrent ce travail, avait reçu le droit de faire subir aux constitutions les modifications qui lui sembleraient nécessaires, il arrive trop souvent que l'on ne sait au juste si l'on est en présence de la constitution primitive ou du texte de la commission.

Le code Théodosien est divisée en seize livres comprenant chacun plusieurs titres composés d'un certain nombre de constitutions rangées par ordre chronologique. Chaque constitution est précédée du nom de son auteur et de la personne à laquelle il s'adresse. Les cinq premiers livres sont consacrés au droit civil, le VIe aux magistratures, le VIIe aux affaires militaires, le VIIIe aux fonctions subalternes, le IXe au droit criminel, le Xe et le XIe au droit fiscal, le XIIe, le XIIIe et le XIVe aux personnes morales, le XVe aux travaux publics et le XVIe aux matières ecclésiastiques.

Nous possédons la plus grande partie du code Théodosien; il y a cependant des lacunes dans les six premiers livres. Il en existe une dizaine d'éditions, dont les plus récentes et les plus complètes sont celles de Haenel (1842) et de Carlo de Vesme (1844).

Parmi les textes du code Théodosien, il en est un qui présente un intérêt législatif spécial. C'est la loi 3 au titre *de responsis prudentium*, connue sous le nom de loi des citations. Pour mettre fin aux difficultés que faisaient naître devant les tribunaux les citations contradictoires des jurisconsultes de l'époque classique, Théodose II infirma l'autorité de tous leurs écrits, sauf de ceux de Papinien, de Paul, de Gaïus, d'Ulpien et de Modestin. Il décida que sur chaque question litigieuse, le juge devait consulter ces cinq auteurs et statuer suivant l'avis de la majorité ; en cas de partage, l'opinion de Papinien devait prévaloir et si Papinien ne se prononce pas, le juge choisit entre les deux doctrines celle qui lui convient le mieux. La constitution maintient la loi de Constantin qui infirma les notes de Paul et d'Ulpien sur Papinien.

C'est encore vers l'époque de Théodose qu'il faut placer la date incertaine des trois textes dont nous allons parler. Quoique ce ne soient point des textes législatifs, ce sont des sources précieuses pour l'histoire du droit public et privé des romains de l'Empire.

2° Les *fragmenta Vaticana*. On désigne ainsi une collection de fragments extraits des ouvrages des jurisconsultes classiques et des constitutions impériales. Cette collection, qu'on attribue sans raison à Hermogénien, devait être considérable ; nous n'en avons qu'une faible partie retrouvée dans la bibliothèque du Vatican, sur vingt-huit feuillets palimpsestes. La collection était divisée par titres ; nous avons partiellement le texte de sept d'entre eux qui ne se suivent pas, et dont de nombreux passages sont restés illisibles. Ce document a surtout rapport à des matières civiles.

3° La *Mosaicarum et Romanorum legum collatio*[1]. Ce document, postérieure sans doute à Théodose, est d'un auteur inconnu. Il est divisé en 16 titres ; le premier paragraphe de chaque titre est une citation d'une disposition de la loi mosaïque, les autres sont des extraits des cinq jurisconsultes de la loi des citations. L'auteur n'ajoute aucun commen-

[1] Ce document est aussi connu sous le nom de *lex Dei*.

taire, ni aucune note ; la comparaison annoncée par le titre ressort du rapprochement des textes.

4° La *consultatio veteris cujusdam jurisconsulti*. C'est un document émané d'un jurisconsulte inconnu du Bas-Empire. L'auteur résout successivement diverses questions de droit qu'il pose dans des chapitres distincts, et le fait avec une série de citations de textes dont il indique nettement la source. On trouve dans cette consultation vingt et un extraits des sentences de Paul [1].

5° Le *code de Justinien*. C'est un recueil des constitutions impériales en vigueur à l'époque de Justinien dont la plus ancienne remonte à Adrien. Cette collection préparée par les soins d'une commission spéciale fut publiée en 529. C'est la première édition du code ; elle n'est pas parvenue jusqu'à nous.

Pour mettre fin aux difficultés d'application qu'entraînait la loi des citations, Justinien sur le conseil de Tribonien, prit le parti de trancher lui-même toutes les controverses juridiques par des lois impériales. Ce fut l'objet de *cinquante décisions* que nous n'avons pas dans leur ensemble, mais qui ont été fondues dans la seconde édition du code, avec les constitutions promulguées par Justinien entre 529 et la fin de 534, date de l'édition du code que nous possédons.

Le code est divisé en douze livres ; chaque livre en plusieurs titres dont chacun comprend un certain nombre de constitutions, avec le nom de leur auteur. Mais le texte primitif fut souvent altéré par la commission qui y faisait les changements nécessaires pour mettre les anciens textes en harmonie avec les vues législatives de l'empereur.

5° Le *Digeste*. Après la publication de la première édition du code, une commission réunie sous la présidence de Tribonien fut chargée de dépouiller tous les ouvrages des anciens jurisconsultes, d'en extraire les meilleures solutions juridiques et de les réunir dans un ordre méthodique. C'est le résultat de ce travail qu'on appelle *Digeste* ou *Pandectes*.

[1] Ce document ainsi que les deux précédents, se trouve dans les *manuels juris civilis* de Pellat et de Giraud.

Le *Digeste* forme cinquante livres divisés en titres dont chacun porte une rubrique indiquant la matière dont il est l'objet. Chaque titre se compose d'un certain nombre de lois ou fragments. Chaque loi est un passage plus ou moins long d'un jurisconsulte ; elle est divisée en paragraphes et est précédée de l'indication du nom de l'auteur et de l'ouvrage dont elle est tirée. Les citations sont puisées dans près de deux mille volumes écrits par trente-sept auteurs différents.

Le Digeste fut promulgué au mois de décembre 533.

6° Les *Institutes*. On appelle ainsi un traité élémentaire de droit rédigé à l'usage des étudiants de l'Empire. Il contient le résumé de toutes les matières du droit civil romain [1]. Les *institutes* furent publiées, comme le Digeste, en 533 et bien qu'elles ne fussent qu'un traité didactique, elles eurent force de lois.

7° Les *Novelles*. Ce sont les constitutions de Justinien promulguées postérieurement à la seconde édition du Code. Elles sont au nombre de 146 ; la plupart d'entre elles modifient le Digeste ou des constitutions impériales. Rédigées en grec, elles furent traduites en latin ; cette traduction est connue sous le nom de *vulgate* [2].

Le Code, le Digeste, les Institutes et les Novelles de Justinien forment ce qu'on appelle le *corpus juris civilis*.

[1] Les *institutes* de Justinien ont été rédigées sur le plan des *institutes* de Gaïus dont on a retrouvé le texte sur un manuscrit palimpseste de la bibliothèque de Vérone en 1816. Plusieurs passages sont malheureusement restés illisibles. La dernière lecture est celle faite par Studemund en 1869.

[2] On l'appelle aussi *Liber authenticorum* et *Authenticum*, de là vient le nom d'*authentiques*, sous lequel on désigne souvent les *novelles*.

INDEX ALPHABÉTIQUE

DES EXPRESSIONS ADMINISTRATIVES OU JURIDIQUES EMPLOYÉES DANS CE VOLUME [1].

A

A (bsolvo), 216.
A (ntiquo), 93.
Ab epistolis, 324.
Abolitio, 392, 393 (*n*).
Accensi, 61, 134.
A cognitionibus, 324.
Addicti, 205, 207, 390.
A dispositionibus, 325.
Adjudicatio, 207.
Adjutores ad census, 432.
Adlectio 303, 316, 357.
Admissionales invitatores, 337.
Adrogatio, 42.
Advocati, 386, 389.
— fisci, 447.
Aediles. Voy. Ediles.
Aedilicii, 146, 316.
Aerarii, 52, 97, 127 (*n*).
Aerarium militare, 443.
— privatum, 445.
— sacrum, 444.
— Saturni, 97, 132, 150, 277, 442.
Aes equestre, 168, 274.
— hordiarium, 168, 274.
— signatum, 453.

[1] Le signe (n) renvoie aux notes placées au bas de la page ndiquée:

— uxorium, 271.
Aetas quaestoria, 194.
Ager colonicus, 261.
— designatus, 261.
— publicus, 22, 182, 191, 260 et suiv. 428 et suiv.
— publicus stipendariis datus, adsignatus, 266.
— privatus vectigalisque, 266.
— quaestorius, 261, 266, 267.
— vectigalis vel emphyteuticarius, 429.
— viritanus, 267.
Agonales, 233 (*n*).
Agrimensores, 184.
Alae. Voy. cavalerie.
Album decurionum, 356, 357 et *n.*, 360.
— judicum, 173, 202, 214, 287, 382.
— senatorium, 146, 316.
A libellis, 324.
Alimenta publica, 440.
Allectio, voy. Adlectio.
Ambitus, 113, et suiv. 211.
A memoria, 324, 334.
Ampliatio, 216.
Annone, 275, 331, 348, 440.
Apparitores, 194.
Appel, 212, 378 et suiv., 389, 392.
Arbitri, 200 et suiv. 382.
Archiatri, 338.
Arca pontificum, 225.
— praefecturae, 329, 445,
Archygyberni, 427.
Argenteus Aurelianus, 456, 457.
— minutulus, 457.
Assemblées provinciales, 369.
Asses, 50 et suiv. 103, 453 et suiv.
Association, 402.
Auctoritas patrum, 36, 43 et suiv. 70, 85.
— senatus, 68, 84, 151.

Auctoritates senatus, 151.
Auditorium, 325.
Augures, 230, 406.
Augustales, 351 et n. 361, 427.
Augustalia, 439.
Augustus, 292, 294.
Ausarium, 436.
Auspicato, 94, 117, 119.
Auspicia, 20, 27, 64, 158, 406.
Aureus, 456 et suiv.
— Antoniaus, 456 (n).
— Diocletianus, 457.
Aurum coronarium, 434.
— oblatitium, 434.
— vicesimarium, 279 et n, 435.
Authentiques, 461, et n.
Auxilia, 247, 253, 417.
Auxilium tribuni plebis, 129.
Avancement, 252, 424.

B

Bacchanalia, 223.
Bis sexto calendas, 452.
Bonorum distractio, 390.
— possessiones, 197.
— sectio, 271, 391.
— venditio, 207, 390.

C

C (ondemno,) 218.
Caduca, 437, 445, 446.
Caesar, 293.
Caisse communale, 355.
Calatores, 42.

Calendes, 451.
Calendrier, 230, 449 et suiv.
Calones, 247, 422.
Cancellarii, 337.
Candidature, 108 et suiv.
Capitatio plebeia, 434.
— terrena, 446.
Capite censi, 53, 78, 241 (*n*).
Capsarii, 423.
Castrensis sacri palatii, 338.
Causa cognita, 338, 390.
Cavalerie, 160, 169, 245, 253, 416 (*n*).
Cens, 53, 103.
Censor perpetuus, 308.
Censorii, 146.
Censure, 126.
Centenarii, 333.
Centenionalis, 457.
Centesima auctionum, 436.
Centumviri, 200 et suiv. 376.
Centuries, 51 et suiv., 98 et suiv., 419.
— militaires, 250 et suiv., 413.
Centuriones, 250 et suiv. 423, 425.
— classarii, 427.
Cessio in jure, 197.
Cerealia, 222.
Chancellerie impériale, 323.
Chevalerie. Voy. Equites.
Christianisme, 408, 409.
Cista, 93.
Cinquante décisions, 460.
Cives optimo jure, 108, 280.
— sine suffragio, 75, 108, 184.
Civitates federatae, 185, 190, 237.
— liberae, 190.
Clarigatio, 236.
Clarissimi, 303 et suiv. 339.

Classes. Voy. Marine.
Classici, 99.
Clibanarii, 420.
Clients, 7 et suiv.
Cloacarium, 268, 432.
Clypeum, 240.
Coactores, 247.
Codes, 399.
Cognitio praetoris, 387.
Cognitor, procurator, 388.
Cohortales, 338.
Cohortes, 244.
— equitatae, 417.
— italiques, 419.
— prétoriennes, 227, 418.
— urbaines, 330, 418.
— vigilum, 331, 419.
Cohors praetoria, 194, 247, 274, 327.
Collatio lustralis, 434.
Collini, 233 (*n*).
Coloni, 434, (*n*).
Colonies latines, 184.
— romaines, 183.
Comes domorum, 338.
— et magister equitum, 424 (*n*).
— Orientis, 339, 372 (*n*).
— rei privatae, 336, 339, 431, 445.
— sacrae vestis, 338.
— sacrarum largitionum, 336, 339, 444.
— stabuli, 337.
Comices centuriates, 58 et suiv.
— curiates, 28 et suiv.
— municipaux, 35 et suiv.
— par tribus, 80 et suiv.
Comites, 337, 340.
— Augusti, 325.
— consistoriani vacantes, 326.

— domesticorum, 336, 339.
— largitionum, 445.
— per provincias, 341 (*n*), 384.
— rerum privatarum, 445.
Comitia curiata calata, 40, 42, 229, 321.
Comitium, 39, 42.
Commentarienses, 413.
Commercium, 185 (*n*), 186, 237 et *n*.
Communis dividundo, 207 (*n*).
Compitalia, 222.
Conceptivae, 459.
Concio, 62, 105, 215.
Concilia plebis, 82, et suiv.
Condemnatio, 205.
Condictio, 207.
Confarreatio, 228 (*n*).
Congiaria, 440.
Connubium, 185 (*n*), 186, 237 (*n*), 380.
Conquisitores, 242 (*n*).
Consecratio, 231.
Conseil impérial, 325.
Consistorium, 325, 390.
Consors imperii, 293.
Constantinople, 349.
Constitutions impériales, 297, 400.
Consualia, 222.
Consulat, 121, 329.
Consulares, 146, 316.
— d'Adrien, 346, 376, 380.
— provinciae, 373.
Cooptatio, 25, 232.
Cornicularii, 423.
Correctores, 345, 373.
Cornicines, 52.
Creatio regis, 21, 43.
Cubicularii, 338.
Culte impérial, 400, 406 et suiv.

Cunei, 416 (*n*).
Cura annona. Voy. Annone.
Curatores aquarum, 332, 348.
— municipaux.
— operum tuendorum, 332, 348.
— reipublicae, 345, 359.
— riparum et alvei Tiberis, 332, 349.
— tribuum, 256.
— viarum, 331.
Curia Calabra, 40, 42.
— Hostilia, 147.
— Julia, 118.
Curie municipale, 356, 360.
Curies. Voy. Comices.
— municipales, 352 et *n*.
Curio maximus, 226 et *n*. 227.
Curiosi, 337.
Curules, 146.
Cursus honorum, 108, 111, 311 et suiv.
— publicus, 439.
Custodes corporis, 140; 419.
Custodia Urbis, Voy. Praefectus Urbi.

D

Damnum injuriae, 210.
Decanus, 414.
Decemviri scribundis legibus, 135.
— stilitibus judicandis, 134, 199, 376.
Decreta, 297, 400.
Decretum magistratus, 387.
Decuriones, 295.
Decurionum ordo, 351. Voy. Album, Curie municipale.
Decussis, 454.
Dedicatio, 231.
Deditio, 238.

Defensor civitatis, 362.
Delicta publica, 211.
Demonstratio, 207.
Denarius, 454, 455.
Denuntiatio ex auctoritate, 388.
Dépenses publiques, 272, 437.
Designatio, 116.
Detestatio sacrorum, 42.
Dictatores imminuto jure, 138 (*n*).
Dictatorii, 146.
Dictature, 137.
Dies fasti, comitiales, 39, 91, 452.
— festi, profesti, 453.
— intercisi, 452.
— nefasti, 452.
Digeste, 460.
Dilectus, 242.
Dilectator, 412.
Diocèses, 371.
Dispensatores, 334.
Diribitores, 93.
Divus pater, diva mater, 230.
Divisores, 114, 284, 288.
Doctores cohortis, 423.
Domaine impérial, 428 et suiv.
Domestici, 419.
Dominium ex jure Quiritium, 190, 262, 343, 430.
Donativa, 412.
Ducenarii, 333.
Duces, 337, 339, 424.
Ductor ordinis, 251 (*n*).
Duplicarii, 423.
Dupondius, 456, 458.
Duumvirales, 356.
Duumviri (an IV) juridicundo, 181 (*n*), 353.
Duumviri navales, 159, 258.
Duumviri viis extra urbem purgandis, 134, 314.

E

Edicta, 400.
Edictum perpetuum, 209.
Edit des magistrats. Voy. Jus edicendi.
Ediles plébéiens, curules, 130, 312.
— Ceriales, 131, 275, 312.
Egregii, 306, 340.
Elections, 19, 66, 94, 115, 225.
Emeriti, 423.
Empereur, 290 et suiv.
Epistolae, 400.
Equites equo privato, 106, 161 et suiv. 305.
— equo publico, 106, 167, 169 et suiv.
— illustres, 305.
— singulares, 419.
Evocati, 242 et *n*.
— Augusti, 412.
Exauguratio, 224.
Exercitus, 34, 50.
Extra ordinem cognitio, 387.

F

Fabiani, 223.
Fabri, 246, 421.
Familia, 12.
Familiae erciscundae, 207 (*n*).
Fana, 224.
Faunalia, 222.
Féciaux, 233, 235.
Finium regundorum, 207 (*n*).
Fiscus, 443.

Flamen Augustalis, 407.
— dialis, 227, 299.
Flamines, 227, 406 (*n*).
— curiales, 228.
— municipaux, 356.
Foedus æquum, 107, 237.
— iniquum, 237.
Follis.
Fordicidia, 222.
Foricularium.
Formae, 329, 395.
Formules, 206, 386.
Fornacalia, 222.
Forum, 39, 92.
Fratres Arvales, 233.
Frumentarii, 420, 421.
Furtum, 210.

G

Gentes, 5 et suiv. 17, 25, 28, 37, 42, 400.
Gleba, 434.
Gouverneurs, 191 et suiv. 363 et suiv. 372.
Gradus dejectio, 254.
Gubernator, 258.

H

Haruspex maximum, 416.
Haruspices, 236, 406.
Hastati, 249 et suiv.
Hiérarchie des fonctions, 335.
— des juridictions, 289, 384.
— des titres, 338.
Homines novi, 282.

Homo sacer, 393.
Honestiores, 301, 361.
Honorati, 335.
Honores, 359.
Hospes, 9.
Hospitium privatum, 11, 237 (*n*).
— publicum, 237 (*n*).
Horrearii, 423.
Humiliores, 301, 361, 395.

I

Ides, 451, 452.
Ignobiles, 182.
Illustres, 304, 339.
Impedimenta, 248.
Imperativae, 453.
Imperator, 294.
Imperium, 20, 41, 96, 117, 122, 125, 140, 196, 296.
— majus, 365.
— merum, 198.
— mixtum, 198.
Impôts, 266, 277 et suiv. 432 et suiv.
Improbus intestabilisque, 394.
In albo relati. Voy. Judices.
Inauguratio, 27, 42, 226, 291.
In auspicato, 92, 94, 117.
Incolae, 351.
Infames, 109 et *n*.
Indictio, 433, 450.
In judicio, 206, 387.
In jure, 206.
Injuria, 210.
Institutes, 461.
Instruction publique, 439.
Instrumenta, 231.

In tabulas Caeritum referre, 79, 128.
Intercessio, 118, 120, 129, 147, 320, 392.
Interdictio aquae et ignis, 69, 393.
Interrois, 20, 136, 139.
Irenarchae, 392 (*n*).

J

Judices, 120, 200 et suiv. 382.
— a principe dati, 388.
— ducenarii, 382.
— municipaux, 344, 254, 383.
— pedanei, 983.
— quaestionis, 214.
— selecti, in albo relati, 282.
Judicia imperio continentia, 208.
— legitima, 208.
— publica, 153.
Judicis postulatio, 205.
Judicium turpe, 109 (*n*).
Jugera, 263.
Jugum, 433 (*n*).
Juliani, 298.
Juniores, 50 et suiv. 100 et suiv. 240.
Jura patronatus, 13.
Juridici, 344, 380.
Juridictions administratives, 199, 278, 381.
— civiles, 198 et suiv. 375 et suiv.
— criminelles, 212, 377 et suiv.
Jurisdictio, 133, 196.
Jus agendi cum plebe, 129.
— — cum patribus, 124, 147.
— — cum populo, 39, 82, 91, 123, 211.
— auspiciorum. Voy. auspicia.
— civile, 125, 131.
— civitates, 75, 96, 187, 283, 346.
— commercii. Voy. Commercium.

— dicendae sententiae, 143, 145 et suiv. 357.
— edicendi, 123 et suiv. 197, 209, 297, 395.
— honorum, 30, 108, 114, 138, 147.
— imaginum, 281.
— intercessionis, voy. intercessio.
— italicum, 190, 350, 430.
— judicari jubendi aut judicandi, 197.
— juris condendi, 396 et suiv.
— multae dictionis, 97, 129.
— latii, 184, 185 et *n*.
— libertinatis, 12.
— non scriptnm, 106.
— prensionis, 129.
— publice respondendi, 396 et suiv.
— suffragii, 30, 76.
Justitium.

L

Lares, 220, 401.
Largitionales, 338.
Laterculum majus et minus, 335, 336.
Lectio senatus, 25, 128, 141, 145, 288, 315.
Lectisternia, 232.
Legati, 195, 253, 256, 249, 365.
— ad census, 433.
— Augusti pro praetore, 366.
— — pro consule, 366.
— Caesaris, 365, 424.
— consulares, 367.
— juridici, 367.
— legionum, 367, 422, 424.
— praetorii, 367.
— proconsules pro praetore, 366 (*n*).
— pro quaestore, 195.

Leges annales, 112 et suiv.
— centuriatae, 68, 89.
— curiatae, 43, 61, 67, 90.
— datae, 97 (*n*), 297, 349 (*n*).
— de ambitu, 113.
— rogatae, 97 (*n*), 349 (*n*).
Leges (vel plebisciti); Acbutia, 204; Aelia Fufia, 64, 92, 120; Aemilia, 126, 153; Aemilia Baebia de ambitu, 113; Aquilia, 210; Aternia Tarpeia de multis, 97, 129; Atinia, 129; Aurelia judiciaria, 202; Caecilia, 270; Caecilia Didia, 66; Calpurnia, 205; Calpurnia de ambitu, 114; Cassia, 93, 106; Clodia de collegiis, 403; Clodia frumentaria, 275; Clodia de potestate censoria, 145 (*n*); Coloniae J. Genetivae, 350 (*n*); Cœlia, 93, 106; Cornelia, 111; Cornelia de ambitu, 113; Cornelia de perpetuo edicto, 209; Cornelia de falsis, 212; Cotta de ambitu, 114; Domitia, 226 et *n*; Gabinia, 93, 106, 114; Horatia Valeria, 19, 83, 96; Hortensia, 84, 90, 96, 98; Julia agraria, 263; Julia de civitate danda, 187; Julia de collegiis, 403; Julia de senatu habendo, 318; Julia et Papia Poppea, 205, 364, 437; Julia municipalis, 188, 349; Licinia de consulatu, 122; Licinia de modo agrorum, 262; Licinia de sodaliciis, 114, 214 (*n*), 403; Maenia, 45, 67; Malacitana, 350 (*n*); Manlia, 270; Maria, 114; Ogulnia, 229 et *n*, 231; Ovinia, 141, 165; Paetilia, 207 (*n*); Papia, 128 (*n*); Papiria de libertate suffragii, 93; Papiria de III viri capitalibus, 133; Papiria de multa suprema, 91; Papiria semiunciaria, 455; Plautia Papiria, 187; Pompeia de civitate danda, 187; Pompeia de potestate tribunicia, 130; Pompeia de provinciis, 364; Pompeia de vi et ambitu, 114; Porciae, 69; Publiliae Philonis, 45, 69, 126; Publiliae Voleronis, 82, 95, 96; Roscia, 187; Rubria, 187, 350; Rupilia, 189; Salpensana, 350; Sempronia agraria, 263; Sempronia frumentaria, 275; Sempronia judiciaria, 69, 173, 202; Silia, 205, Titia, 136; Valeria de provocatione, 69, 286; Villia, 109, 144.

Legibus solutus, 293, 321.
Légions, 243 et suiv. 413 et suiv.
Legis actiones, 204, 376 et *n*.
Lex censoria, 278, 279.
— coloniae, 261.
— curiata de imperio, 19, 36, 45.
— de bello indicendo, 68.
— de censoria potestate, 68.
— regia, 293 et suiv. 308, 321.
Librarii, 423.
Libri augustates, 230.
Liburnae, 426.
Lictores, 134, 194, 225.
Lixae, 247, 422.
Loi des citations, 459.
Luceres, 3, 71, 161.
— posteriores, 4, 17.
Ludi Parthacarii, 439.
— piscatorii, 222.
Lupercalia, 234.
Luperci, 229.
Lustrum, 126, 128 (*n*), 144.

M

Magister admissionum, 337.
— equitum, 139.
— navis, 258.
— officiorum, 329, 336, 339.
— rei privatae, 431, 445.
— sacrarum largitionum, 223.
— summarum rationum 444.
Magistra vici, 222.
Magistratures, 121 et suiv. 308 et suiv.
— municipales, 181 et *n*, 352 et suiv.
Magistri militum, 336, 339, 424.
— rei privatae, 337.

— scriniorum a memoria, a libellis, etc. 323, 329.
— vici, 222.
Majoriana, 457.
Mandata, 400.
Manipule, 244.
Manumissio, 12 (*n*), 13, 197.
Manus injectio, 205.
Marine, 258, 426.
Matralia, 222.
Matronalia, 222.
Mensores, metatores, 337.
Mercenarii, 144
Miliarense, 457.
Milices provinciales, 420.
Militiae mutatio, 254.
— equestres, 305, 338, 425.
Mines et carrières, 268, 432.
Minus cum imperio, 140.
Missio honesta, 254, 412.
— ignominiosa, 254.
— in possessionem, 207, 390.
Monnaies, 453 et suiv.
Mos majorum, 19, 25, 27, 144, 208.
Municipes, 351.
Municipia, 182.

N

Navalia, 258.
Navarchi, 427.
Naves longae, 426.
Nobilissimi, 340.
Nobilitas, 281, 301.
Nones, 451, 452.
Nota censoria, 79, 109 et suiv. 127, 145, 170.
Notarii, 336.

Notitia dignitatum, 335 (*n*).
Novelles, 461.
Nundinae, 91, 453.
Nuntiatores, 393 (*n*).

O

Oblatio votorum, 434.
Obnuntiatio, 41, 92, 120.
Occupatio, 262.
Officiales, 338.
Officium, 338.
Onera, 359.
Onerariae, 427.
Opifices, 144.
Oppidum, 178.
Optimates, 282.
Optiones, 249, 253, 423, 425.
Ordo Augustalium. Voy. Augustales.
— decurionum. Voy. decurionum.
— equestris, 172, 304.
— magistratuum, 111, 285, 309.
— senatorius, 301.
Origo, 78.
Ornamenta, 231.
Ovatio, 157.
Ovile, 104.

P

Pagi. Voy. Vici.
Pandectes, 460.
Per majorve potestas, 61, 64, 92, 118, 147, 353.
Parricidium, 211.
Paterfamilias, 19, 25, 213, 264, 269.

Pater patratus, 235.
— patriae, 295.
Patres, 7 (*n*), 19, 25.
— conscripti, 44, 112.
Patria potestas, 229.
Patricii, 7 et *n*, 17, 28 et suiv. 55.
Patrices, 304, 340.
Patrimonium, 431 et *n*.
Patroni, 389.
— civitatis, 357.
Pedanei. Voy. Judices.
Pedarii, 26, 146.
Pedites, 52.
Peines, 393 et suiv.
Penates, 220, 401.
Perduellio, 93, 211. Voy. quaestores.
Peregrini, 420.
Perfectissimi, 306, 334, 340, 361 (*n*).
Pignoris capio, 206, 279, 391.
Pignus judicati captum, 390.
Pilani. Voy. triarii.
Pilum, 246.
Plagium, 211.
Plebei, 352, 361.
Plébéiens, 8, 14 et suiv.
Plebiscitum, 89. Voy. Leges.
Pomerium, 15, 59, 92, 129, 138 (*n*), 147, 296.
Pontifes, 229, 405.
— municipaux, 356.
Pontifex maximus, 42, 123, 213, 293, 405.
Populares, 159 (*n*), 182 et suiv.
Populi fundi, 186.
Populus, 32, 37, 42, 147.
Portoria, 270, 435, 446.
Potestas, 63, 120. Voy. par majorve.
— censoria, 67, 217.
— regia, 21.

Praecones, 135.
Praefecti, 256.
— Alae, 423, 424.
— Aegyptus, 334, 368.
— aerarii, 331, 442.
— aerarii militaris, 443.
— alimentorum, 441.
— annonae, 331, 348, 440.
— Augustales, 339, 372 (*n*).
— castrorum, 422, 424.
— classibus, 427.
— cohortis, 246, 253, 423.
— equitum, 253.
— fabrum, 246, 253, 421.
— frumenti dandi, 331.
— juridicundo Capuam, etc. 134, 181, 314.
— legionum, 422.
— militares, 331.
— municipaux, 355.
— navis, 258.
— praetorio, 327 et suiv. 336, 373, 379, 384.
— socium, 247, 253.
— urbi, 19, 25, 213, 264, 269, 336, 347, 378, 384.
— vehiculorum, 440.
— vigilum, 331, 347.
Praefectiani, 338.
Praemia accusationis, 216 (*n*).
— militiae, 412.
Praepositi, 337.
— classibus, 427.
— cohortis, 422.
— rei privatae, 445.
— sacri cubiculi, 336.
Praerogativae, 100, 162, 167.
Praesides, 367 (*n*), 373.
Praesul saliorum, 233.

Praetextati, 357.
Praetor de liberalibus causis, 312, 375.
— fideicommissarius, 312, 375.
— fiscalis, 312, 375, 381.
— hastarius, 312, 375.
— peregrinus, 199, 375.
— tutelaris, 312, 375.
— urbanus, 199, 375.
Praetores. Voy. Préture.
— aerarii Saturni, 312, 442.
— jundicundo. Voy. duumviri.
— pro consule, 193 (*n*).
Praetorii, 146, 316.
Prêtres, 225 et suiv. 404 et suiv.
Préture, 124, 198, 311, 375.
Primarii, 361 (*n*).
Primates, 361 (*n*).
Primicerii, 445.
Primicerius notariorum, 336, 339.
— sacri cubiculi, 337.
— totius officii, 445.
Primi ordines, 252.
Primipilares, 423, 424.
Primipilus prior, 252.
Princeps juventutis, 305 (*n*).
Principales, 361 (*n*).
Principes, 243 et suiv. 427.
Privilèges de juridiction, 385.
Procédure criminelle, 215, 391.
— extraordinaire, 387 et suiv.
— formulaire, 206, 386.
Pro consule, 192, 364.
Proconsuls, 192, 365.
Procuratèles, 332.
Procurator. Voy. cognitor.
Procuratores gouverneurs, 333, 368.
— financiers, 333, 365, 366.

— divers, 333, 348, 421, 431, 445.
Professio, 112.
Proletarii, 53, 78.
Promagister, 405.
Promagistratures, 140.
Pro praetore, 192.
Proprietas, 430.
Protectores, 419.
Provinces romaines, 188, 362, 371.
— impériales, consulaires et prétoriennes, 365.
— impériales procuratoriennes, 367.
— sénatoriales ou proconsulaires, 367.
Provocatio.
Proximi, 334, 444.
Publicains, 278, 446.
Pullarii, 225.

Q

Quadragesima litium, 436.
Quadrans. 454, 456.
Quaestio extraordinaria, 153, 214.
Quaestiones perpetuae, 211, 214 et suiv. 299.
Quaestor sacri palatii, 326, 335, 339.
Quaestores. Voy. Questure.
— aerarii, 442.
— alimentorum, 441.
— arcarii, 439.
— Augusti, 313.
— classici, 133.
— italici, 133, 313.
— municipaux.
— parricidi, 23, 42, 132, 215.
— perduellionis, 23, 42, 132, 215.
— pro praetore, 140, 193.
Quaestorii, 146, 317.

Quatuorviri viis in urbe purgandis, 134, 314.
Querela testamenti inofficiosi, 376.
Questure, 132, 313.
Quinarius, 454.
Quinctiliani, 233.
Quinquefascales, 367.
Quinquennales, 184 (*n*), 354.
Quinquennalicii, 356.
Quindecemviri (vel X), sacris faciundis, 225, 231.

R

Ramnenses, 3, 71, 160.
— posteriores, 4, 17.
Rapina, 210.
Rationales rei privatae, 337.
Rationalis summae rei, 431.
Recettes, 266 et suiv. 431 et suiv.
Rectores, 372 (*n*), 377.
Recognitio equitum, 128, 305.
Recommandation impériale, 295, 297, 310, 405.
Recuperatio, 186, 237 (*n*).
Recuperatores, 200 et suiv. 382.
Recrutement, 239 et suiv. 411. Voy. Dilectus, cavalerie.
Réforme de Servius, 47, et suiv.
— des comices, 98, et suiv.
— de Dioclétien, 298, 325, 334, 384.
Regio, 78.
— annonaria, 346.
— urbicaria, 346.
Régions d'Italie, 343.
— de Rome, 347.
Relationes, 149, 318.
Res sacrae, 223.
— sanctae, 223, 224.
— divini juris, 223.
— mancipi, 53.

— privata, 431.
— religiosae, 223, 224.
Rescripta, 297, 400.
Respectabiles, 304, 339.
Responsa prudentium, 208, 396 et suiv.
Restitutio in integrum. 393.
Rex sacrorum, 39, 42, 223, 227 et suiv.
Rogationes, 43, 66, 84.
Rogatio Terentilia, 125.
Rogatores, 40, 93.
Rois, 18 et suiv.
Rorarii, 244 (*n*).

S

Sacerdoces romains, 225 et suiv.
— municipaux, 356.
Sacerdos provinciae, 369.
Sacerdotales, 370 (*n*).
Sacerdotes publici, 356.
Sacra popularia, 221.
— privata, 32, 221, 224, 231.
— pro populo, 222.
— publica, 221, 230.
Sacramentum, 197, 204.
Saepta, 106, 114.
Sagittarii, 420.
Sagmina, 238.
Salii, 233.
Saturnalia, 223.
Scholae, 420.
Scribae, 134, 194, 334.
Scrinia, 324, 338, 444.
Scutarii, 420.
Secessiones plebis, 81, 87.
Sections, 414.
Selecti. Voy. Judices.

Sella curulis, 25, 117, 148.
Sénat, 141 et suiv., 276, 315 et suiv.
— municipal. Voy. Curie.
Senatus-consultes, 152, 209, 396.
S. C. de exercitibus, 186.
— contra Rempublicam factum videri, 159.
— ultimum, 69, 124, 159.
Senatus decretum, 150.
Semis, 454, 456.
Seniores, 59, 100 et suiv. 240.
Septem solidi, 434.
Septemviri epulones, 228, 232.
Sequestres, 284.
Service militaire, 259, 410.
Sestertius.
Seviri Augustales, 351.
— equitum, 307.
Sexagenarii, 333.
Sexquiplicarii, 423.
Sex suffragia, 162, 164.
Sextans, 454.
Signa, 60.
Signiferi, 249, 423, 425.
Siliqua, 457.
Silentiarii, 337, 338.
Socii, 246 et suiv.
— navales, 258.
Sodales, 234 (*n*).
— Antoniani, 407.
— Augustales Claudiales, 406.
— Flaviales Titiales, 407.
— Hadrianales, 407.
— Titii, 234.
Solarium, 268, 432.
Solde, 255.
Solidus, 457.
Sources du droit, 208, 395 et suiv.

Speculatores, 423.
Spolia, 255.
Sponsiones, 237.
Stationarii, 393 (*n*).
Stipendium, 194, 267, 432.
— semestre, 256.
Stolarchi, 427.
Stratores, 337.
Subscriptiones, 325, 400.
Subsellium, 148, 295.
Subpraefectus annonae, 348.
— classibus, 427.
— vigilum, 347.
Suffecti, 60, 122, 153, 310.
Suffrage. Voy. Jus suffragii.
Suprema multa, 69, 97, 132, 213.
Supplicationes, 157, 232.

T

Tabularii, 334, 423.
Templa, 224, 231.
Templum, 39, 60.
Tesserarii, 423.
Testamentum calatis comitiis, 33.
— in procinctu, 34.
Terminalia, 223.
Tiberinalia, 222.
Tibicines, Tubicines, 52, 225.
Tignarii, 52.
Titienses, 3, 11, 161.
— posteriores, 4, 17.
Toga candida, 112.
Translatio ad plebem, 42.
Transvectio equitum, 168, 305.
Trecenarii, 333.

Trésor public. Voy. aerarium.
Tressis, 454.
Triarii-Pilani, 244 et *n*.
Tribunat de la plèbe, 81, 129, 313.
Tribuni aerarii, 202 et *n*. 278.
— angusticlavii, 412.
— cohortis, 422.
— comitiati, 250.
— laticlavii, 422.
— militum, 96, 250, 422.
— militum a populo, 354, 420.
— militum consulari potestate, 65, 135.
— pro legato, 422, (*n*).
— rufuli, 250.
Tribunicia potestate, 295.
Tribunicii, 146, 316.
Tribunus celerum, 22, 26, 39, 139.
Tribus, 71 et suiv.
Tributum ex censu, 256, 269, 277.
— temerarium, 279 (*n*).
Triens, 454.
Trientabula, 265, 267.
Trierarchi, 427.
Trinundinum, 39, 91, *n*.
Triomphe, 157, 413.
Triumviri agris dandis, adsignandis, 95, 137.
— capitales, 133.
— coloniae deducendae, 137, 182.
— mensarii, 137.
— monetales, 134, 279, 454.
— nocturni, 133.
— reipublicae, constituendae, 67, 136, 285.
Tumultus, 159.
Tunica laticlavia, angusticlavia, 301.
Turmae. Voy. Cavalerie.

U

Ultro tributa, 293.
Uncia, 454, 456.
Usucapio, 262.
U(ti) **R**(ogas), 93.

V

Vadimonium, 207.
Vates saliorum, 239.
Vectigalia, 261, 266, 437.
Vestales, 228.
Velati, 52.
Velites, 244 et *n*.
Verbera, 69, 394.
Veto, 121, 129, 229 (*n*).
Vexilla, 416 (*n*).
Vexillationes, 416 (*n*).
Vexillarii, 416 (*n*), 423.
Vexillum, 56, 246, 416, (*n*).
Viatores, 135, 225.
Vicaires, 372, 384.
Vicarii rationales, 337.
Vicarius praefecturae urbis, 330.
Vicesima hereditatum, 271, 435.
— libertatis, 270, 435.
Vici, 222.
Victimarii, 225.
Vigintisexviri, 95, 111, 200.
Vinalia priora, rustica, 222.
Vocatio in jus, 207.
Voies d'exécution, 207, 390.
Volones, 241 (*n*).

ERRATA[1]

Page	12	ligne	24, au lieu de *disparut* lisez *ait disparu*.
—	20	—	8, au lieu de *deux* lisez *d'eux*.
—	23	—	8, et p. 48 l. 8, au lieu de *questores* lisez *quaestores*.
—	26	—	19, au lieu de *aux* lisez *au*.
—	35	—	31, au lieu de *argument* lisez *arguments*.
—	43	—	15, au lieu de *les* lisez *la*.
—	48	—	31, au lieu de *quand* lisez *quant*.
—	57	—	33, au lieu de *ch.* XI lisez *ch.* X, § I.
—	58	—	9, au lieu de *penchèrent* lisez *pénétrèrent*.
—	59	—	24, au lieu de *présidés* lisez *présider*.
—	61	—	13, au lieu de *per* lisez *par*.
—	62	—	17, et p. 120, l. 15 au lieu de *contio* lisez *conciones*.
—	83	—	1, au lieu de *Valera* lisez *Valeria*.
—	101	—	3, au lieu de *prerogativae* lisez *praerogativae*.
—	141	—	7, au lieu de *entré* lisez *entre*.
—	173	—	30, au lieu de *par loi* lisez *par la loi*.
—	179	—	7, au lieu *d'espèces* lisez *des espèces*.
—	179	—	19, au lieu de *loins* lisez *loin*.
—	187	—	14, au lieu de *civitati* lisez *civitatis*.
—	196	—	17, au lieu de *releven* lisez *relevent*.
—	211	—	18, au lieu de *du* lisez *due*.
—	221	—	18, au lieu de *toutes* lisez *tous*.
—	233	—	20, au lieu de *caoptation* lisez *cooptation*.
—	237	—	18, au lieu de *amicitia* lisez *amicitiae*.
—	246	—	31, au lieu de *aleae* lisez *alae*.
—	247	—	25, au lieu de *dernière* lisez *derrière*.
—	251	—	7, au lieu de *la* lisez *le*.
—	263	—	26, au lieu de *permet* lisez *permis*.
—	313	—	8, au lieu de *une* lisez *unes*.
—	314	—	3, au lieu de *duumviri extra* lisez *duumviri viis extra*.
—	321	—	7, au lieu de *et au*, lisez *et, au*.

1. Aux ouvrages indiqués dans l'Avertissement, ajoutez le *Manuel des Institutions Romaines* de M. Bouché-Leclercq, paru pendant l'impression de ce volume.

Page 358 ligne 23, au lieu de *leurs principales attributions* lisez *leur principale attribution.*
— 359 — 9, au lieu de *comice* lisez *comices.*
— 404 — 4, au lieu de *toute* lisez *tout.*
— 422 — 2, au lieu de *avait* lisez *avaient.*
— 423 — 16, au lieu de *différence* lisez *différences.*
— 430 — 19, au lieu de disparût lisez disparut.
— 442 — 17, au lieu de *publics* lisez *publiques.*
— 445 — 12, au lieu de *casette* lisez *cassette.*
— 447 — 27, au lieu de *passée* lisez *passé.*
— 449 — 8, au lieu de *à* lisez *de.*
— 450 — 19, au lieu de *il puisse* lisez *ils puissent.*
— 465 — 17, au lieu de *axuilia* lisez *auxilia.*

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT 1

PREMIÈRE PARTIE

La Constitution primitive.

CH. I. — LES PREMIERS ÉLÉMENTS DE LA CITÉ 3
I. *Les tribus primitives*. . . . 3
II. *Les* Gentes 4
III. *Clients et plébéiens* 7

CH. II. — LE ROI ET LES MAGISTRATURES ROYALES. 18
I. *Caractère de la royauté* . . . 18
II. *Election du roi*. 19
III. *Pouvoirs du roi* 22
IV. *Magistrats royaux* 22

CH. III. — LE SÉNAT ROYAL 24
I. *Organisation* 24
II. *Attributions* 26

CH. IV. — LES COMICES PAR CURIES . . . 28
I. *Les votants aux comices* . . . 28
II. *Procédure des comices curiates*. 39
III. *Attributions. De l'*auctoritas patrum 41
IV. *Disparition des comices curiates*. 44

DEUXIÈME PARTIE

Le gouvernement de la République.

CH. V. — LA RÉVOLUTION DE SERVIUS TULLIUS ET LES COMICES PAR CENTURIES 47

I. La réforme de Servius . . . 47

Caractères de la réforme . . . 47

Organisation des centuries . . . 51

De la valeur du cens de Servius . 53

Le patriciat et les comices centuriates 55

II. Les comices par centuries . . 58

Privilèges de l'âge et de la fortune. 58

Convocation des comices 59

Prise des auspices 60

Tenue des comices 61

Dissolution des comices 63

III. De la compétence des comices par centuries 65

Compétence des comices électoraux. 66

Compétence législative 68

Compétence en matière criminelle. 69

CH. VI. — LA DIVISION EN TRIBUS. LES ASSEMBLÉES POPULAIRES ET LES COMICES PAR TRIBUS 71

I. La division en tribus. 71

Les tribus de Servius. 71

Les tribus postérieures à la royauté. 74

De la personnalité des tribus . . 76

II. Les concilia plebis *et les comices par tribus* 80
Les concilia plebis 82
Origines des comices tributes . . . 87
Plébiscites 89
III. Procédure des comices par tribus 91
Convocation 91
Réunion. 92
Vote. 93
IV. Compétence des comices par tribus 94
Compétence électorale 94
Compétence législative 96
Compétence judiciaire 97

CH. VII. — TRANSFORMATION DES COMICES CENTURIATES VERS L'ÉPOQUE DES GUERRES PUNIQUES 98
Date de la réforme 98
Système de Puntagathus. . . . 99
Autre explication de la réforme . 101
Du cens des classes après la réforme. 103
Formes extérieures des nouveaux comices 105

CH. VIII. — DES MAGISTRATURES 108
I. De la candidature 108
L'éligibilité. Du cursus honorum. 108
De la brigue des suffrages . . . 112
Pouvoirs du président des comices. 115
De l'entrée en charge des magistrats. 116
II. Des magistratures en général. 116
Division des magistratures. . . 116

Caractères des magistratures . . 118
Règle de la par majorve potestas. 118
III. Des différentes magistratures . 121

A. Magistratures ordinaires . . 121

I. *Consulat*. 121
II. *Préture* 124
III. *Censure* 126
IV. *Tribunat de la plèbe*. . . . 128
V. *Edilité* 130
VI. *Questure* 132
VII. Viginti sex viri 133
Des fonctionnaires subalternes. . 134

B. Magistratures extraordinaires élues 135

I. *Magistrats extraordinaires élus dans les comices par centuries* . 135
II. *Magistrats extraordinaires élus dans les comices par tribus*. . 137

C. Magistratures extraordinaires non élues . . . . . .

Le dictateur. 137
Le praefectus urbi 139
L'interroi 139

D. Promagistratures 139

CH. IX. — LE SÉNAT 141
I. Organisation 141
La lectio senatus. 141
Convocation du sénat. 147
La séance du sénat 148
II. Les attributions du sénat . . . 150
Attributions consultatives . . . 152

Attributions réglementaires. . . . 151
a. Administration générale. . . . 153
b. Justice 154
c. Cultes. 155
d. Relations internationales . . . 156
e. Armée 156
f. Finances. 157
Attributions extraordinaires . . 158

CH. X. — LA CHEVALERIE ROMAINE. . . . 161
I. Les chevaliers equo publico . . 161
II. Les chevaliers equo privato. . 169
III. L'ordre équestre. 172

CH. XI. — L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE . . 175

A. L'Italie. 178
I. Rome et les bourgs romains. . 178
II. Les municipes. 179
III. Des colonies 182
I. Colonies romaines. 183
II. Colonies latines 184
IV. Les civitatis federatae. . . . 185
1° Les cités latines. 185
2° Les cités de droit pérégrin . . 186
3° Les cités déditices 186
V. L'Italie après la guerre sociale. 187

B. Les provinces. 188
I. La division en provinces . . . 188
II. Les communes dans les provinces. 190
III. L'administration des provinces. 191

I. Organisation 194
II. Attributions du gouverneur . . 196

CH. XII. LA JUSTICE 196

A. De la justice civile. 196

I. De la jurisdictio *et de l'*imperium 196
II. Du magistrat. 198
III. Des juges. 200
I. Tribunal des *centumviri* . . . 200
II. *Decemviri stilitibus judicandis* . 201
III. Juges 201
IV. De la procédure 204
I. Des *legis actiones* 204
II. Procédure formulaire 206
V. Des sources du droit 208

B. De la justice criminelle . . 210

I. De la distinction des délits ou privés et publics 210
II. Des juridictions criminelles . . 212
III. De la procédure criminelle. . . 215

CH. XIII. — DU CULTE 218

I. Le culte public et les cérémonies religieuses 221
II. Des res divini juris 223
III. Des sacerdoces 225
A. Du recrutement et de la condition des prêtres 225
B. Prêtres non agrégés à un collège. 227
C. Des collèges sacerdotaux. . . . 228
I. Collège des pontifes 229
II. Collège des augures 230

III. Collège des *quindecemviri sacris faciundis*. 231
IV. Collège des *septemviri epulonum*. 232
V. Collège des féciaux 233
VI. Confrérie des prêtres saliens. . 233
VII. Confrérie des frères Arvales . 233
VIII. Confrérie des *Luperci* . . . 233
IX. Les *sodales Titii* 234
Des haruspices. 234

CH. XV. — DES RELATIONS INTERNATIONALES . 235
I. *Collège des féciaux* 235
II. *La déclaration de guerre* . . 236
III. *Traités internationaux*. . . 236

CH. XV. — L'ARMÉE 239
I. Recrutement et organisation. . . 237
I. *Recrutement*. 239
II. *La légion* 243
III. Socii *et* auxilia 246
Suite de l'armée 247
II. Commandement et discipline. . . 248
I. *Commandement en chef* . . . 248
II. *Commandement des légions*. . 249
Tribuns. 249
Centurions. 250
Optiones et *signiferi* 252
Officiers de cavalerie 253
III. *Commandement des* socii *et des* auxilia. 253
Discipline 253
III. De la solde militaire 255
IV. De la marine. 258

CH. XVI. — LES FINANCES 259
I. Le domaine public romain . . . 260
I. *Sol italique*. 260
II. *Sol provincial*. 265

II. Les recettes 266
I. *Revenus de l'ager publicus* . . 266
II. *L'impôt sur le revenu des citoyens*. 269
III. *Contributions indirectes* . . 270
IV. *Ressources extraordinaires*. . 271
III. Des dépenses 272
I. *Dépenses des services civiles*. . 272
II. *Dépenses militaires* 274
III. *Dépenses du service de l'alimentation*. 275
IV. L'administration financière . . 276
I. *Autorités financières* 276
II. *Recouvrement des impôts*. . . 277

CH. XVII. — LA FIN DE LA CONSTITUTION RÉPUBLICAINE 280

TROISIÈME PARTIE

Le régime impérial.

CH. XVIII. — L'EMPEREUR 291
I. L'Empire jusqu'à Dioclétien . . 292
I. *Election de l'empereur* . . . 292
II. *Titres et insignes de l'empereur*. 294
III. *Attributions de l'empereur*. . 295
II. L'Empire depuis Dioclétien. . . 298

CH. XIX. — LA NOBLESSE IMPÉRIALE 301
I. *L'ordre sénatorial* 301
II. *L'ordre équestre* 304

CH. XX. — LES ANCIENS POUVOIRS. 307
I. Les comices 307

II. Les magistratures 308
I. Consulat 310
II. Préture 311
III. Edilité 312
IV. Tribunat de la plèbe 313
V. Questure. 313
VI: Vigintivirat. 313

CH. XXI. — LE SÉNAT IMPÉRIAL 315
I. Organisation 315
I. *Recrutement.* 315
II. *La séance du sénat* 318
I. Attributions du sénat 319
a. Attributions administratives . . 319
b. — judiciaires. . . . 319
c. — législatives . . . 320
d. — électorales 321

CH. XXII. — LES FONCTIONNAIRES IMPÉRIAUX. . 323
I. La chancellerie impériale. . . . 323
II. Le conseil impérial 325
III. La préfecture du prétoire . . 327
IV. Des préfectures et des curatèles 329
V. Des procuratèles 332
VI. Réorganisation administrative de Dioclétien 334
Classification des fonctions publiques. 335
Des *officiales* 338
La hiérarchie des titres 338

CH. XXIII. — L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE . . . 342
I. Etat légal de l'Italie sous l'empire 343
II. Administration de la ville de Rome. 347

III. Le régime municipal 349
A. L'organisation municipale sous l'empire de la lex Julia . . . 349
a. Les comices 351
b. Les magistrats 352
c. Le sénat municipal. 356
B. Transformation de l'organisation municipale. 358
IV. Les provinces. 362
A. La division du territoire avant Dioclétien 362
B. Administration des provinces sénatoriales 363
C. Administration des provinces impériales. 366
D. Assemblées provinciales . . . 369
E. La réforme de Dioclétien . . 371
Nouvelle division de l'empire. . . 371
Administration 371

CH. XXIV. — LA JUSTICE 374
I. Des juridictions. 374
A. Les anciennes juridictions . . 375
a. Les préteurs 375
b. Les centumvirs et les décemvirs : 376
c. Les gouverneurs de province . . 376
d. *Questiones perpetuæ*. 377
B. Les nouvelles juridictions . . 377
Le sénat. 378
Le *praefectus urbi* 379
Le préfet du prétoire 379
Les *consulares* et les *juridici* . . . 380
Les gouverneurs 380
C. Les juges 381
D. La hiérarchie des institutions après Dioclétien 384

E. Des privilèges de juridiction . 385
II. De la procédure 386
Procédure en 1re instance . . . 386
Procédure en appel 389
Voies d'exécution. 390
III. Procédure criminelle et système pénal 391
IV. Les sources du droit 395

CH. XXV. — LES CULTES 401
I. *La religion* 401
II. *Les prêtres.* 404
III. *Le culte impérial* 406
IV. *Le christianisme.* 408

CH. XXVI. — L'ARMÉE 410
I. Du service militaire 410
II. Organisation 413
A. Les légions. 413
Nombre et numérotage des légions . 414
Emplacement des légions 416
B. Les auxilia. 417
C. Les corps spéciaux 417
D. Milices provinciales et municipales 420
E. Services accessoires 421
III. Commandement 422
A. Commandement des troupes. . 422
B. Avancement 424
IV. La marine 426

CH. XXVII. — LES FINANCES 428
I. Le domaine public et le domaine impérial 428

II. Recettes 431
Revenus du domaine 432
Impôt provincial 432
Impôts personnels 434
Impôts indirects 435
Ressources extraordinaires . . . 436
III. Dépenses 437
Dépenses d'administration générale . 437
Dépenses militaires 438
Dépenses des services civils . . . 438
Dépenses du service de l'assistance publique 440
IV. L'administration financière . . 441
I. La trésorerie 441
A. Aerarium Saturni 442
B. Aerarium militare 443
C. Fiscus: Aerarium sacrum et aerarium privatum 443
D. Arca praefecturae 445
II. *Recouvrement des impôts* . . 446
Notes I. Calendrier romain. 449
II. Système monétaire des romains. 453
III. La législation au Bas-Empire. 458
INDEX ALPHABÉTIQUE. 463
ERRATA. 491
TABLE DES MATIÈRES 493

FIN DE LA TABLE

Imprimerie de DESTENAY, à Saint-Amand (Cher).

A. DUPRET, Éditeur, 3, rue de Médicis

Extrait du Catalogue :

HISTOIRE ROMAINE, traduite de l'anglais de Miss Corner, par MM. Rébouis et Certeux. In-18 cartonné. . . . 3 fr. 25

ANDRÉ LANG. LA MYTHOLOGIE, (Histoire et critique. Le système de mythologie anthropologique). Traduit de l'anglais par Léon Parmentier, avec une préface de Charles Michel, professeur à la Faculté des lettres de Gand et des additions de l'auteur. In-18 . . . . . 3 fr. 50

Collection Historique :

HISTOIRE DE LA CRITIQUE LITTÉRAIRE en France, par Henri Carton. In-18 . . . . . 2 fr.

HISTOIRE DE LA MÉDECINE, par Lucien Barbillion, interne des Hôpitaux. In-18. . . . . 2 fr.

HISTOIRE DE LA COMÉDIE en France, depuis les origines jusqu'à nos jours, par Ch. Barthélemy. In-18. . . . . 2 fr.

HISTOIRE DE LA PEINTURE en France, par Victor d'Halle. In-18 . . . . . 2 fr.

HISTOIRE DE LA CORSE, à l'usage des Ecoles de la Corse, par J. Monti. In-18 illustré . . . . . 2 fr.

HISTOIRE DES RELIGIONS, par M. Monseur. In-18. 2 fr.

HISTOIRE DE LA LITTÉRATURE RUSSE, par Léon Sichler. In-18. . . . . 3 fr. 50

HISTOIRE DE LA LITTÉRATURE ARABE, par Jules Preux. In-18 . . . . . 3 fr. 50

Saint-Amand (Cher). — Imprimerie DESTENAY.

YC131012

878535

JC83
M6

THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA LIBRARY